



**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD  
Programa de Mestrado em Direito**

**RICARDO JOSÉ KLAYM NONATO**

**OS PACTOS REPUBLICANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA  
DE SERVIÇOS JUDICIÁRIOS E AVALIAÇÃO DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em Direito  
pelo programa de Mestrado em Direito do  
Centro Universitário de Brasília  
Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes

**BRASÍLIA  
2014**

**RICARDO JOSÉ KLAYM NONATO**

**OS PACTOS REPUBLICANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA  
DE SERVIÇOS JUDICIÁRIOS E AVALIAÇÃO DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em Direito  
pelo programa de Mestrado em Direito do  
Centro Universitário de Brasília  
Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes

Brasília-DF, de de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes  
Orientador

---

Prof. Dr. \_\_\_\_\_  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

---

Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida  
Membro Externo

## AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente aos meus pais que forneceram as ferramentas necessárias para que eu pudesse cumprir as missões que me foram confiadas. À minha esposa, Fabiana Barbosa, que conseguiu superar minhas ausências durante o tempo de pesquisa dedicado. Ao Supremo Tribunal Federal, que tornou possível materialmente a realização do curso de Mestrado. Aos meus superiores, por compreenderem as chegadas tardias e saídas antecipadas. Meus agradecimentos, ainda a todos os colegas do STF por todo incentivo e colaboração na construção desta pesquisa com sugestões valiosas e críticas importantes para o aperfeiçoamento deste trabalho e, em especial ao Thadeu Silva, o estagiário Doutor e primeiro a abrir-me os olhos para este mundo. À Priscila Py Teixeira pela tradução bem conduzida. À Vanderlúcia Toscano Monte pela revisão excepcional de textos sob sua análise, ao Francisco de Assis Sancho de Souza e à Naiane Mendes pela colaboração na obtenção de dados para a pesquisa. Ao Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e ao Centro Universitário UNIEURO. Às Professoras Graziela Dias Teixeira e Márcia Dieguez Leuzinger pelas correções de rumo na fase de qualificação. Ao Mauro Aguiar e ao Fernando Calmon pelos debates incansáveis (quase intermináveis!) sobre as “benditas” notas de rodapé. Aos colegas do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável, sempre interessados nos avanços e resultados atingidos. Agradecimento especial ao meu orientador, Professor Jefferson Carús Guedes por toda orientação, palavras de apoio e pela vasta biblioteca colocada à minha disposição.

...a questão hoje transcende o tradicional discurso do acesso ao Judiciário, para alcançar um patamar mais alto e mais amplo, qual seja o direito fundamental de todos, num Estado de Direito, a que lhes sejam disponibilizados canais adequados e eficientes de recepção e resolução dos conflitos, em modo justo, tecnicamente consistente e em tempo razoável.

Rodolfo de Camargo Mancuso

## RESUMO

Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, os três Poderes da União estabeleceram compromissos normativos, administrativos e jurisdicionais, com o objetivo de proporcionar ao cidadão uma prestação jurisdicional mais efetiva e verdadeira. Para isso, celebraram os Pactos Republicanos constituindo-se, basicamente, em uma série de alterações na legislação processual civil, penal e trabalhista e em diretrizes administrativas de molde a dar concretude ao direito fundamental a uma duração razoável de litígios que são levados ao Poder Judiciário. Com base em pesquisa na qual se fez uma avaliação quantitativa e qualitativa a partir da produção de decisões do Supremo Tribunal Federal, esta dissertação teve como objetivo reconhecer aqueles compromissos públicos como exemplo de política pública aplicada para, depois de analisá-la sob o ângulo da participação da Suprema Corte na concretização daquele direito-garantia, concluir que ainda há muito que pode ser feito.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº 45. Pactos Republicanos. Acesso à Justiça. Direito fundamental. Duração razoável de litígios. Avaliação quantitativa e qualitativa. Supremo Tribunal Federal. Política pública aplicada.

## ABSTRACT

Since the Constitutional Amendment n. 45/2004 was enacted, the three branches of the Federal Government have celebrated normative, administrative and jurisdictional commitments aiming at providing citizens an effective jurisdictional service. As so, members of such branches signed the Republican Pacts, which, basically, consists of several changes in civil, criminal, labor and procedural law. The changes also include administrative guidelines so that the fundamental right to have a reasonable duration of lawsuits is guaranteed. This dissertation, based on a research of the cases held by the Brazilian Supreme Court, which were quantitative and qualitative evaluated, intends to recognize the public commitments celebrated among the branches as an example of an enforced public policy and it concludes that there is still a lot that can be done.

Keywords: Constitutional Amendment n.45. Republicans Pacts. Access to Justice. Fundamental right. Reasonable duration of lawsuits. Quantitative and qualitative evaluation. Supreme Court. Public policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Comparativo de ciclos, etapas e processos estabelecidos por Bucci, Souza, Heidemann e Saravia.....	48
Quadro 2 –	Litigiosidade nas Cortes Constitucionais estrangeiras.....	59
Figura 1 –	Percentual de recursos extraordinários (RE), agravos de instrumento (AI) e recursos extraordinários com agravo (ARE), em relação ao total de processos distribuídos entre todas as classes de 2003 a 2013.....	61
Figura 2 –	Evolução da distribuição dos recursos extraordinários e agravos de instrumento de 2003 a 2013.....	61
Quadro 3 –	Processos em que se aplicou o instituto da conciliação no âmbito do STF.....	77
Quadro 4 –	Artigos do CPC que prevêm a sanção pecuniária a atos processuais.....	97
Figura 3 -	Quantidade de recursos de agravo e recursos extraordinários registrados no período.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACO –	Ação Cível Originária
ADPF –	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR –	Agravo Regimental
AGU –	Advocacia Geral da União
AI –	Agravo de Instrumento
ARE –	Recurso Extraordinário com Agravo
Art. –	Artigo
CNJ –	Conselho Nacional de Justiça
CPC –	Código de Processo Civil
DJ –	Diário de Justiça
DJe –	Diário de Justiça eletrônico
EC –	Emenda Constitucional
ED –	Embargos de Declaração
EDv –	Embargos de Divergência
FGV –	Fundação Getúlio Vargas
FIOCRUZ –	Fundação Oswaldo Cruz
Impdo. –	Impetrado
Impte. –	Impetrante
MC –	Medida Cautelar
Min. –	Ministro
MJ –	Ministério da Justiça
MS –	Mandado de Segurança
OAB –	Ordem dos Advogados do Brasil
OPJ –	Observatório Permanente da Justiça Portuguesa
PEC –	Projeto de Emenda Constitucional
PLC –	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
RBDPro –	Revista Brasileira de Direito Processual
RCL –	Reclamação
Rcldo. –	Reclamado
Rclte. –	Reclamante
RE –	Recurso Extraordinário
Rel. –	Relator
RT –	Revista dos Tribunais
STF –	Supremo Tribunal Federal
STJ –	Superior Tribunal de Justiça
UnB –	Universidade de Brasília



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. O ACESSO À JUSTIÇA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>19</b>
1.1. O acesso à Justiça na perspectiva dos direitos fundamentais.....	23
1.2. O acesso à Justiça por meio jurisdição constitucional de Hans Kelsen.....	26
1.3. A contribuição do Supremo Tribunal Federal para o acesso justo à jurisdição na implementação de políticas públicas.....	32
1.4. Escolhas trágicas, reserva do possível e mínimo existencial.....	34
1.5. A judicialização da política.....	39
<b>2. OS PACTOS REPUBLICANOS: UM EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA.....</b>	<b>43</b>
2.1. Os Pactos Republicanos: Política Pública típica.....	50
2.2. Supremo Tribunal Federal (2003-2013).....	54
2.2.1. <i>Avaliação ou abordagem quantitativa da Administração da Justiça Estatal</i> .....	54
2.2.2. <i>Números supremos</i> .....	56
2.2.3. <i>Noventa e dois milhões, trezentos e um mil, cento e treze</i> .....	56
<b>3. INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DE ACESSO ADEQUADO À JUSTIÇA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>65</b>
3.1. O tempo, o recurso extraordinário e o Supremo Tribunal Federal.....	66
3.2. Modelos, propostas e práticas de outorga de celeridade processual para aplicação ao Supremo Tribunal Federal.....	70
3.2.1. <i>O Supremo Tribunal Federal e o controle de sua própria agenda (autorregulação processual)</i> .....	72
3.2.2. <i>Gestão Judicial e o Conselho Nacional de Justiça</i> .....	74
3.2.2.1. <u>Programa de Acesso à Justiça: Conciliação</u> .....	75
3.2.2.2. <u>Programa de eficiência, modernização e transparência: Cooperação Judiciária</u> .....	78
3.2.3. <i>O sistema processual de controle de constitucionalidade em cortes constitucionais estrangeiras e a duração razoável do processo</i> .....	79
3.2.4. <i>Observatório Permanente da Justiça Brasileira</i> .....	86
3.2.5. <i>Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 2011</i> .....	88
3.2.6. <i>Algumas proposições</i> .....	95

3.2.6.1.	<u>O sistema de multas processuais, a baixa dos autos independentemente da publicação de acórdão e a majoração da sucumbência no STF.....</u>	97
3.2.6.2.	<u>Insubsistência do agravo nos próprios autos.....</u>	102
3.2.6.3.	<u>Revisitando a repercussão geral.....</u>	104
<b>CONCLUSÃO.....</b>		107
<b>REFERÊNCIAS.....</b>		115

## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2010, ao encerrar o ano judiciário, o Ministro Cezar Peluso, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, informou aos demais membros da Corte que era a primeira vez, em onze anos, que o acervo processual do Tribunal, ou seja, a quantidade de feitos pendentes de julgamento, registrava valores abaixo de noventa mil processos. Com tal constatação, o Presidente reconhecia o momento histórico que o Tribunal estava vivendo. E isto se deu, segundo ele, em razão de vários mecanismos institucionais, processuais e procedimentais que permitiram se pensar concretamente na busca da efetivação de um direito: a razoável duração do processo e sua celeridade.

A declaração de Cezar Peluso tem como pano de fundo um sistema processual que, mesmo antes do Código de Processo Civil de 1939,<sup>1</sup> e apesar de ser instrumento de realização de direitos postos em conflito pelos seus atores, tem sido tomado como agente principal de um enredo que sempre foi tido como exaustivo, frustrante, caro e, muitas vezes, excludente, na medida em que a sociedade – ou pelo menos parte dela – vê no Poder Judiciário e nos seus atores uma baixa sensibilidade para as demandas da comunidade, uma desvinculação das experiências do chamado mundo real, uma impermeabilidade ao controle social e uma postura institucional burocrática.<sup>2</sup>

José Afonso da Silva já reconhecia, ainda em 1963, a existência de uma crise do STF e do recurso extraordinário:

Crise que se traduz no afluxo insuportável de serviços, no acúmulo de processos, naquela alta Corte, a tal ponto de se proclamar um possível estrangulamento da Justiça Nacional. E a gravidade disso se revela no fato de o S.T.F. ser o órgão de cúpula do nosso organismo judiciário e de, em face da elasticidade do Recurso Extraordinário, levar-se a ele parcela enorme das controvérsias judiciais, julgadas pelos demais órgãos da Justiça de todo o país.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Francisco Campos já reconhecia, àquele tempo, que o processo tornara-se uma “arma do litigante, um meio de protelação das situações ilegítimas, e os seus benefícios eram maiores para quem lesa o direito alheio do que para quem acorre em defesa do próprio.” *In* Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 1939.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009, p. 26-27.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Do Recurso Extraordinário no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963, p. 446.

Dez anos depois, Theotônio Negrão iria insistir na existência desta crise, ao afirmar:

A crise do STF, que, mesmo depois que foi aliviado da sobrecarga relativa ao julgamento de recursos ordinários em mandado de segurança, não teve possibilidade de apreciar todos os recursos extraordinários, forçou o estabelecimento de um critério limitativo totalmente ilógico, decorrente do valor da causa.<sup>4</sup>

Em tempos mais recentes, o Índice de Confiança na Justiça – ICJ Brasil, a partir de uma pesquisa qualitativa, confirma a tendência de má avaliação do Judiciário como prestador de serviços públicos, na medida em que, para grande maioria dos entrevistados, o Judiciário é moroso, há um elevado custo para acesso, sua utilização é complexa, os seus operadores são desonestos, parciais e pouco independentes.<sup>5</sup>

Com inúmeras alterações legislativas desde a primeira onda das reformas processuais – ainda na década de 1990 – os procedimentos adotados pelo Estado no exercício da atividade jurisdicional, ou seja, o ferramental posto à disposição das partes para atingir a almejada celeridade processual, ainda não se mostraram suficientes para aplacar a frustração do cidadão.

Neste século, a partir da análise feita por Heliana Maria Coutinho Hess,<sup>6</sup> e do estudo levado a cabo pelo Banco Mundial, é possível verificar que a reforma do Poder Judiciário, não obstante relevante, não deveria manter-se apenas no plano do processo e do procedimento. Para Hess, o modelo sugerido a partir de adequação de uma “visão economicista de estabilização econômica do mercado ao desenvolvimento socioeconômico da nova democracia” contempla uma reengenharia que leva em conta uma integral modernização do sistema judicial a partir do reconhecimento institucional da independência do Poder Judiciário, do seu gerenciamento administrativo, da redefinição do papel de seus sujeitos (estudantes, advogados, servidores e juízes) e de reformas processuais que contemplassem a ampliação do acesso à Justiça por uma parcela da sociedade ainda carente deste

---

<sup>4</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 75-76.

<sup>5</sup> CUNHA, Luciana Gross *et. al.* **Relatório ICJBrasil. 4º Trimestre/2012**. Fundação Getúlio Vargas: 2012. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10438/10754>>. Acesso em: 09 out. 2013, p. 12.

<sup>6</sup> HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: < <http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>. Acesso em: 08 out. 2013.

serviço e de métodos alternativos de resolução de conflitos.<sup>7</sup> No entanto, talvez por privilegiar mais a forma, amparando mais “a eficiência nos procedimentos para a resolução de conflitos, do que a eficácia para a diminuição de desigualdades de direitos sociais e a ampliação de políticas públicas do Estado”,<sup>8</sup> as reformas implementadas não parecem responder a um sistema justo de distribuição de Justiça.

Essa frustração atinge também o STF, na medida em que este assume o protagonismo de importantes discussões públicas mas que acaba por se limitar nas respostas “ao volume e à complexidade da procura que lhe é dirigida e às expectativas positivas que sobre ele os cidadãos exercem, levando a que o debate em torno da Justiça se tenha transformado num debate em torno da crise da Justiça e das reformas para a combater.”<sup>9</sup>

A Fundação Getúlio Vargas, ao final do I Relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo, concluiu que as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, não obstante terem trazido uma redução quantitativa nos processos no âmbito do STF, não parecem ter sido suficientes a ponto de se poder afirmar que “seu efeito tenha sido positivo, com efetiva redução do número de etapas e do tempo até o trânsito em julgado de seus casos.”<sup>10</sup> Quando da divulgação do II Relatório Supremo em Números, o Coordenador da pesquisa, Ivar Hartmann, afirmou que a diversidade de assuntos, entes envolvidos e quantidade de demandas “reforça a ideia de que o Supremo não tem a liberdade para atuar como corte constitucional.”<sup>11</sup>

Tanto assim o é que, por ocasião da discussão do III Pacto Republicano, Cezar Peluso declarou que “as sucessivas medidas tomadas até agora para agilizar a Justiça, apesar de bem-intencionadas, não resolveram o problema anacrônico do

<sup>7</sup> HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: <<http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>. Acesso em: 08 out. 2013.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel\\_OPJBrasil\\_produtofinal.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produtofinal.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013, p.24.

<sup>10</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 70.

<sup>11</sup> Disponível em: <[direitorio.fgv.br/FGV-direito-rio-divulga-ii-relatorio-supremo-em-numeros-no-stf](http://direitorio.fgv.br/FGV-direito-rio-divulga-ii-relatorio-supremo-em-numeros-no-stf)>. Acesso em: 26 ago. 2013.

Judiciário porque não atacaram diretamente suas causas.”<sup>12</sup> Assim, a exemplo da Hidra de Lerna,<sup>13</sup> até mesmo algumas soluções trazidas pelas sucessivas legislações processuais parecem provocar a criação de novos empecilhos para o fim do litígio.<sup>14</sup> A partir destas premissas é possível estabelecer a presença de um problema que coloca em cheque o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão jurisdicional viabilizador de acesso à Justiça, consideradas as reformas propugnadas pelos pactos republicanos.

Não é sem razão que o Senador Aloysio Nunes Ferreira, por ocasião da apresentação de seu substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2011, afirmou que:

A demora, intolerável e ultrajante, do trânsito em julgado da decisão judicial apenas aproveita a quem não tem razão. Tal é a distância temporal entre o reconhecimento do direito subjetivo e a execução da sentença, tantas são as vias de acesso ao STJ e ao STF, que, em muitos casos, sem exagero, os beneficiários da decisão judicial serão os filhos ou os netos da pessoa prejudicada, na hipótese otimista de que um dia haverá beneficiários.<sup>15</sup>

A conclusão de Peluso coincide com a crítica formulada por Rodolfo de Camargo Mancuso, quando reconhece a necessidade de se dar maior atenção com a questão de fundo, ou seja, com a “*cultura demandista ou judiciarista* ao interno da coletividade, difundindo a (equivocada e nefasta) percepção de que todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito deve, de pronto, ser repassado à Justiça estatal.”<sup>16</sup>

Levando em conta a questão posta, esta dissertação tem o objetivo de verificar se os Pactos Republicanos, considerando-os como ações de Estado voltadas para a articulação de suas várias funções (administrativa, legislativa e jurisdicional) em torno de um ponto comum, podem ser considerados um autêntico

<sup>12</sup>Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=17Busca=N>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

<sup>13</sup>A Hidra de Lerna era um animal fantástico da mitologia grega, que habitava um pântano junto ao lago de Lerna, na costa leste do Peloponeso. A Hidra tinha corpo de dragão e nove cabeças de serpente (algumas versões falam em sete cabeças e outras em números muito maiores) e que podiam se regenerar. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Hidra\\_de\\_Lerna](http://pt.wikipedia.org/wiki/Hidra_de_Lerna). Acesso em: 27 jul. 2013.

<sup>14</sup>A exemplo da Reclamação em sede de aplicação de Súmula Vinculante e de recursos na sistemática da repercussão geral no recurso extraordinário.

<sup>15</sup> Parecer do Relator Senador Aloysio Nunes Ferreira à PEC nº 15/2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/93054.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>16</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 27.

programa de ação governamental, de modo a reconhecê-los como promotores de uma política pública de serviços judiciários.

Além desta análise busca-se fazer uma avaliação das ações do STF na resposta a esses compromissos políticos para, ao fim, oferecer ao exame acadêmico algumas soluções colaborativas na construção de práticas que laborem em favor da Corte constitucional.

A análise veritativa da hipótese aqui colocada se sustenta não só no estabelecimento de um diálogo entre autores que pensam no plano ontológico e epistemológico da política pública e seus elementos, como também nas bases de sua análise e da visão de alguns pensadores (filósofos e sociólogos), quanto à legitimidade, o interesse e a possibilidade de interação entre os vários atores estatais para a assunção de uma ação governamental conjunta voltada para os serviços judiciários.

Em um plano mais pragmático, esta dissertação busca a conformidade entre as propostas formuladas pelos Pactos Republicanos e as ações delas resultantes, visando identificar se as causas do anacronismo judiciário apontadas pelos seus atores estão sendo atacadas pelos mecanismos criados pelos Pactos. Para isso, utilizou-se, como base de avaliação, dos relatórios formulados pela Fundação Getúlio Vargas,<sup>17</sup> dos índices de avaliação elaborados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça.

As impressões registradas aqui foram limitadas a um campo temporal e espacial no qual se apreciaram as ações governamentais inseridas nas três funções estatais, mas com destaque para o Poder Judiciário – aqui exemplificado pelo Supremo Tribunal Federal – e em um determinado período de tempo que vai desde 2003 até 2013,<sup>18</sup> de forma a evitar a generalização do trabalho monográfico, diante do aparente caráter objetivo da hipótese e do que deveria ser tido como unidade temática.

O intervalo temporal se justifica tendo em conta o Relatório de Atividades do STF de 2012, o qual registra, pela primeira vez desde que se iniciou a série

---

17 **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**, por FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011 e **Supremo em números: 2º Relatório. O Supremo e a Federação**, por FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro; LEAL, Fernando e HARTMANN, Ivar. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

<sup>18</sup> Projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (Vide conclusão).

estatística histórica em 2003, um acervo processual abaixo de setenta mil processos.<sup>19</sup> Já o recorte espacial se explica a partir da experiência profissional e, também, do Relatório da Fundação Getúlio Vargas denominando a Corte de múltiplo Supremo, ou seja:

O Supremo não se comporta como um só tribunal, mas sim como três cortes distintas fundidas na mesma instituição, um tribunal com três personas. Cada uma dessas três personas exibe perfil e comportamento próprios, padrões processuais distintos que se manifestam em diferenças de origem dos processos, quantidade de andamentos até seu arquivamento, duração, classe processual, entre outros aspectos.<sup>20</sup>

Não obstante o objeto deste estudo considerar dados que têm como ponto de início o ano de 2003, é a partir do ano seguinte que se desenham as primeiras articulações institucionais entre os três Poderes da União, denominadas como Pactos Republicanos. O primeiro deles foi instituído no contexto de fortes críticas à morosidade judicial e à impunidade, com o objetivo de estabelecer um compromisso de ação concreta dos Três Poderes.<sup>21</sup> Em 2009, um novo Pacto Republicano foi celebrado, com o declarado caráter de reafirmação e ampliação de medidas visando à garantia dos postulados constitucionais da proteção aos direitos humanos, da efetividade da prestação jurisdicional e do acesso universal à Justiça.<sup>22</sup>

O terceiro Pacto Republicano, ainda em fase de discussão, seguindo o caminho já trilhado pelos outros dois Pactos, justifica sua formulação, trazendo presente, dentre outras medidas que visam ao atendimento dos anseios da sociedade pelos serviços judiciários que lhes são prestados, a busca pelo equilíbrio do binômio celeridade/efetividade da prestação jurisdicional.

Como se afirmou anteriormente, o objeto deste estudo consistiu na avaliação das medidas contidas nos Pactos Republicanos ligadas ao aperfeiçoamento dos

<sup>19</sup> A última vez em que se registrou um acervo processual abaixo de noventa mil processos foi em 1999, conforme **Relatório de atividades: 2010**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010.

<sup>20</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 13.

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário: pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano**. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano de Estado: por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo**. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/ITEMID87257F2711D34EE16PTBRIE.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2011.



serviços públicos judiciários viabilizados, principalmente, pelas reformas do sistema recursal e dos procedimentos de simplificação de julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

A pesquisa obedeceu a um raciocínio por meio do qual se pretendeu, a partir da celebração dos Pactos, analisar informações obtidas a cada passo mais abrangentes, de forma a atingir a teoria que buscasse confirmar ou infirmar a hipótese formulada em uma conexão ascendente e, portanto, indutiva.

O estudo do problema adotou, também, um viés quantitativo e qualitativo, uma vez que se pretendeu não só fazer uma descrição do caso posto, como também observar sua vertente numérica, pois foi necessária expressiva análise de dados, o que foi legitimado a partir da formulação do conceito de *policy analysis* de Harold Dwight Laswell, para quem “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente.” Tal compreensão permitiu harmonizar o empirismo governamental com as reflexões de ordem científica e acadêmica.<sup>23</sup>

Desta forma o primeiro capítulo busca, desde logo confrontar a prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal a partir de uma perspectiva conceitual contemporânea do acesso à Justiça, a fim de colocá-lo, de imediato, como objeto de estudo e da hipótese em exame.

Posta esta perspectiva em análise, o segundo capítulo aprecia o trabalho desenvolvido pelo STF de forma a identificar-lhe características próprias de políticas públicas de Estado, ao mesmo tempo em que registra uma avaliação quantitativa e qualitativa destas atividades por meio de estatísticas elaboradas por fontes internas e externas de coletas de dados.

Ao fim, o terceiro capítulo que, a partir da análise feita no capítulo anterior, se coloca como veículo propositivo para o aproveitamento da experiência do próprio Poder Judiciário, com base nos programas do Conselho Nacional de Justiça, em decisões pragmáticas solucionadoras de entraves judiciais extremos, mas sem a base normativa legitimadora necessária, no conhecimento adquirido pelos sistemas judiciais de outros países e nas reflexões de pensadores que também têm se debruçado sobre o tema. Tais proposições se justificam a partir do que Maria Tereza

---

<sup>23</sup> Apud SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, cap. 2.

Sadek considera como “reforma silenciosa da Justiça”, o que implica a construção de políticas públicas dotadas de práticas inovadoras que aumentem a qualidade da prestação jurisdicional e contribuam para sua modernização<sup>24</sup> pois, como afirma Teori Albino Zavascki, registrando uma ineficácia gerencial, reconhece que vários órgãos do Poder Judiciário são aferrados a “práticas obsoletas que são elevadas à categoria de dogmas inamovíveis”, indicando a promoção de medidas que possam “exaurir o potencial de eficácia dos instrumentos já existentes”, desconstruindo a banalização dos recursos excepcionais que se transformaram em “corriqueiros instrumentos de revisão das decisões dos tribunais estaduais e regionais”, para resgatar a competência constitucional do STF e do STJ de uniformizar a interpretação das normas de direito.<sup>25</sup>

Foi preciso, também, apontar algumas proposições *de lege ferenda* pois, não obstante o reconhecimento de que a plena realização de acesso à Justiça vai além da solução legislativa,<sup>26</sup> não se pode deixar de considerar a necessidade de, em alguns casos, fazer prevalecer a força da lei para legitimar o processo de transformação proposto.

Na conclusão estão apresentadas algumas destas medidas que são oriundas das propostas integrantes dos Pactos Republicanos, ainda pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se elenca, também, outras que já atenderam às propostas então estabelecidas.

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=223333=N>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

<sup>25</sup> CAPERUTO, Ada. **Entrevista com o ministro do STF, Teori Zavascki**. Justiça & Cidadania. Fevereiro, 2013, p. 9-13.

<sup>26</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel\\_OPJBrasil\\_produtofinal.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produtofinal.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013, p. 24.

## CAPÍTULO 1

### O ACESSO À JUSTIÇA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Quando Mauro Cappelletti e Bryant Garth publicaram, em 1978, o Relatório Geral do Projeto Florença, conhecido no Brasil por Acesso à Justiça,<sup>27</sup> apontaram-lhe sua dupla finalidade: a garantia universal de utilização de um serviço prestado pelo Estado para reivindicação de direitos e solução de litígios e a produção de um resultado efetivo e justo.<sup>28</sup> Para Cappelletti e Garth, o acesso a serviços judiciais<sup>29</sup> importava uma igualdade formal entre os cidadãos mas sem, necessariamente, assegurar-lhes uma igualdade efetiva uma vez que, segundo Boaventura de Sousa Santos, um verdadeiro Estado democrático de direito somente pode existir se estiver presente uma “real igualdade de acesso ao sistema jurídico e judicial.”<sup>30</sup>

Neste sentido, não parece ser suficiente que o Estado coloque à disposição do cidadão uma rede institucional de serviços judiciais composta por inúmeros órgãos jurisdicionais com ampla competência e diversos graus, se o produto oferecido por estes serviços não se revelar como um eficaz instrumento concretizador de direitos e garantias. Vale lembrar que, ainda em 2001, utilizando-se de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, abrangendo o período de 1990 a 1998 e considerando o universo da Justiça comum brasileira com um acervo de processos abaixo da primeira dezena de milhões, Maria Tereza Sadek verificou a ocorrência de um congestionamento no Judiciário que

<sup>27</sup> Conforme explica Júlia Pinto Ferreira Porto, em sua dissertação **Acesso à Justiça: Projeto Florença e Banco Mundial**, o Projeto Florença consistiu em um encontro que reuniu pesquisadores de diversos ramos das ciências sociais com a finalidade de realizar uma coleta de dados acerca do sistema judicial dos países participantes da pesquisa e resultou numa obra composta por seis volumes publicados entre 1978 e 1979, dentre as quais o *Access to Justice: The World wide Movement to Make Rights Effective – A General Report*, publicado no Brasil, em 1988, pela Sérgio Antonio Fabris Editor. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=179413](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=179413)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

<sup>28</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988, p. 10-11.

<sup>29</sup> Aqui, utiliza-se a expressão serviços judiciais com o conceito de serviço público em sentido amplo adotado por Mário Masagão, José Cretella Júnior, Odete Medauar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Edmir Netto de Araújo, para quem serviço público é “toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p.102 e 106.

<sup>30</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel\\_OPJBrasil\\_produtofinal.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produtofinal.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

criava barreiras que lhe dificultavam pronta resposta e, muitas vezes, pouco atenta aos pleitos da cidadania.<sup>31</sup> Um sistema de acesso à Justiça, considerando o Poder Judiciário como um prestador de serviços quantificáveis, não pode estar fechado à possibilidade de considerar uma visão de mundo que contemple uma “riqueza de subjetividades interpelantes” e não só alterações legislativas reformadoras.<sup>32</sup>

Por tal razão se faz necessária uma “revisão, atualizada e contextualizada, dos sentidos de *jurisdição* e de *acesso à Justiça*”, de forma a resgatar a densidade e identidade conceituais em razão, não só da sua evolução semântica mas, principalmente, diante de um contexto espaço-temporal em que o Direito, como “produto cultural”, se situa, no qual estão presentes os “fenômenos da globalização, da massificação social, e da explosão da litigiosidade, tudo repercutindo numa *juridicização da vida* e numa *judicialização do cotidiano*.”<sup>33</sup>

É por isso que, fazendo uma releitura daquele pensamento, Mancuso reconhece o acesso à Justiça como um direito fundamental a meios “adequados, eficientes e justos” de solução de conflitos em tempo razoável e defende que não se pode vislumbrar apenas a perspectiva da Justiça estatal, hoje imediatista, na medida em que acesso à Justiça não se resume à facilidade com que se acessa o Poder Judiciário. Citando Peluso, há de haver acesso à ordem jurídica justa, a partir de uma “política pública de tratamento adequando dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade.”<sup>34</sup>

Uma visão pragmática de acesso à Justiça é oferecida por Santos que exige, além da superação das clássicas barreiras apontadas por Cappelletti,<sup>35</sup> a formação de uma política de acesso e democratização do Poder Judiciário, mediante a adoção de transformações em sua estrutura interna e externa, na medida em que a própria

<sup>31</sup> SADEK, Maria Tereza. **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 14. Dez anos depois deste estudo, o estoque de processos em tramitação no Poder Judiciário alcançaria os 90 milhões de feitos, conforme **Relatório Justiça em Números 2013: ano-base 2012**, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 05 jan. 2014..

<sup>32</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009, p.27.

<sup>33</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 333-334.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 33 e 24.

<sup>35</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009, p. 6. Disponível em: [http://opj.ces.uc.pt/portugues/estudos/estudos\\_realizados.html](http://opj.ces.uc.pt/portugues/estudos/estudos_realizados.html). Acesso em: 01 ago. 2013.

cultura jurídica “mais democrática e menos corporativa” precisa ser modificada. Neste sentido, aponta um conjunto de proposições transformadoras, a saber:

(1) construção de um novo paradigma de processo, menos complexo e burocrático; (2) adoção de medidas no âmbito da modernização da gestão e administração dos tribunais; (3) criação de uma nova cultura judiciária, que passa, necessariamente, pela reforma do ensino jurídico e pelo desenvolvimento de um novo modelo de recrutamento e de formação dos operadores judiciários; (4) criação de modelos de avaliação do desempenho, de colocação e progressão na carreira dos operadores judiciários; (5) prestação de contas do sistema judicial (a construção de indicadores e de padrões de qualidade que permitam a avaliação externa do sistema judiciário); (6) construção de um novo paradigma de resolução de conflitos que não esteja exclusivamente dependente dos tribunais mas assente num sistema integrado de resolução de litígios, ampliando os mecanismos extrajudiciais e recentrando o papel dos tribunais na promoção da cidadania.<sup>36</sup>

Começando por Cappelletti e Garth, no final da década de 70, até os dias de hoje, é possível verificar um renovação conceitual que passou a contemplar outras características além da facilidade de acesso, e incorporar o “novo ambiente” da desjudicialização de conflitos<sup>37</sup> mediante uma legítima “política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade” para que lhe seja dado acesso a uma ordem jurídica justa, tempestiva e adequada.<sup>38</sup>

De outro lado, é uma releitura que dá relevo à preocupação com a “dimensão ética e política da administração da Justiça”, para considerar a responsabilidade dos atores processuais (partes, advogados e juízes) bem como o nível do ensino jurídico.<sup>39</sup>

Esta dimensão ética do acesso à Justiça é vista por Gregório Assagra de Almeida como um movimento de pensamento que propõe um Direito efetivo que não deve estar voltado apenas para seu aspecto normativo mas, para fazer sentido,

<sup>36</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. **Geografia e Democracia para uma Nova Justiça**. Revista Julgar: 2007, p. 2.

<sup>37</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 23. BENETI, Sidnei Agostinho. **Resolução alternativa de conflitos (ADR) e constitucionalidade**. São Paulo: Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, nº 9, jan. jun. 2002, p. 104.

<sup>38</sup> WATANABE, Kazuo *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25.

<sup>39</sup> ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (orgs.). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Disponível em: < [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/39.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2014.

deve ser “direcionada para a realidade social em que essa ordem está inserida”,<sup>40</sup> a ponto de considerá-lo como a “pedra de toque de reestruturação da própria ciência do direito.”<sup>41</sup> Para ele, se não considerarmos o acesso à justiça como um novo método de pensamento, a “neutralidade positivista” impedirá a “justiça de ser justiça, o direito de ser direito, a democracia de ser democracia”<sup>42</sup>, que apontam para uma verdadeira crise do direito e do Estado.

Eliana Pires Rocha e Jefferson Carús Guedes entendem não haver, pelo menos formalmente, uma expressa garantia constitucional de acesso à Justiça. Consideram, no entanto, que tal garantia se conforma por meio de outras, como a inafastabilidade da jurisdição e a assistência jurídica e gratuita a quem dela necessitar. Para chegarem a esta conclusão entendem que essa expressão

deve ser interpretada extensivamente, congregando a noção ampla do acesso à ordem jurídica, que compreende: a) o ingresso em juízo; b) a observância das garantias compreendidas na cláusula do devido processo legal; c) a participação dialética na formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa - efetividade do contraditório; d) a adequada e tempestiva análise, pelo juiz, natural e imparcial, das questões discutidas no processo - decisão justa e motivada; e) a construção de técnicas processuais adequadas à tutela dos direitos materiais - instrumentalidade do processo e efetividade dos direitos.<sup>43</sup>

Portanto, vão mais além, para entenderem que o acesso à Justiça não se destina apenas a um direito de petição sem óbices econômicos e sociais mas, também, e principalmente, a viabilização de uma tutela jurisdicional efetiva mediante os meios mais adequados para o atingimento do direito material.<sup>44</sup>

O acesso à jurisdição é um valor efetivo e de segurança onde se entrega uma Justiça justa e eficiente, célere e sem formalismo exacerbado (quanto ao custo ou complexidade do procedimento). Luiz Guilherme Marinoni lembra que a Corte Europeia dos Direitos do Homem tem declarado que a sua Convenção tem por finalidade proteger direitos “não mais teóricos ou ilusórios, mas concretos e efetivos”,

<sup>40</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 65.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>43</sup> ROCHA, Eliana Pires; GUEDES, Jefferson Carús. **Direitos Fundamentais e Processo Civil no Brasil: algumas técnicas processuais compensatórias de desigualdades sociais e a proteção judicial dos direitos fundamentais**. Brasília: RBDPro, vol. 74, p. 108.

<sup>44</sup> *Ibid.*

rejeitando toda forma de entrave que seja desproporcional ao direito de acesso à jurisdição.<sup>45</sup>

### 1.1 O acesso à Justiça na perspectiva dos direitos fundamentais

A visão contemporânea do assento didático-sistêmico do direito processual permite revelá-lo como uma garantia constitucional, na medida em que a força normativa da Constituição sobre os direitos fundamentais é viabilizada a partir de uma tutela jurisdicional processualmente veiculada. O processo torna-se assim, no plano constitucional, o instrumento da sindicabilidade da efetivação dos direitos fundamentais com técnicas, princípios e institutos próprios e diferenciados. Esta afirmação não deixa de considerar a visão contemporânea de Mancuso, na medida em que esse instrumento de sindicabilidade, célere e eficaz, deve ser interpretado como uma garantia de acesso à Justiça voltado para a coletividade de jurisdicionados.<sup>46</sup>

A valoração desses direitos aliada à sua normatividade concreta – e não somente propositiva – tem exigido uma releitura do direito processual civil,<sup>47</sup> uma vez que seus instrumentos (ou técnicas) “podem ser vistos como forma de afirmação dos direitos fundamentais na medida em que atendem à efetividade da tutela jurisdicional.”<sup>48</sup> Importa dizer que esta valoração considera o processo como ferramenta que esteja inserida no contexto social onde deve produzir o seu resultado, a fim de que se dê às partes envolvidas uma efetiva satisfação.<sup>49</sup>

Essa releitura deve ser feita levando-se em conta a Constituição como sede de diversos instrumentos processuais de garantia, não só para a tutela de direitos em geral, mas para os direitos fundamentais em particular. No que toca à inafastabilidade da jurisdição, reconhece-se que é viabilizada instrumentalmente pelo processo e pelo procedimento que dá regramento àquela situação/relação. Ou

<sup>45</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 452.

<sup>46</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 339.

<sup>47</sup> Este novo olhar não deixa de considerar a perspectiva das, cada vez mais crescente, resoluções alternativa de demandas, para a qual dedicou-se, inclusive um capítulo propositivo neste sentido.

<sup>48</sup> ROCHA, Eliana Pires; GUEDES, Jefferson Carús. **Direitos Fundamentais e Processo Civil no Brasil: algumas técnicas processuais compensatórias de desigualdades sociais e a proteção judicial dos direitos fundamentais**. Brasília: Revista Brasileira de Direito Processual, vol. 74, p. 100.

<sup>49</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.*, p. 340.

seja, uma faceta interna que, de acordo com Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, dá “conformação e organização do processo e do procedimento”,<sup>50</sup> mas também, instrumentalizadora daquela garantia fundamental. Não se deve descurar, contudo, do alerta feito por Mancuso, para quem “esse valor agregado não pode ser estático, imutável, nem ficar imune às transformações da vida em sociedade, donde a necessária atualização, de tempos em tempos, da norma legal.”<sup>51</sup>

Esta visão mais simplificada e objetiva da jurisdição e do processo expressa, como se disse, apenas uma dimensão interior do processo ou seu “aspecto interno e estático”,<sup>52</sup> não revelando o seu conjunto dinâmico, quando se considera que o processo atingiu, contemporaneamente, o plano de uma garantia constitucional de expressão de um Poder do Estado Constitucional, para permitir o “equacionamento de conflitos entre princípios constitucionais em tensão.”<sup>53</sup>

É a partir do final do século XIX, que se apresentam as primeiras reflexões acerca da influência da norma constitucional sobre o processo e a jurisdição, destacadamente quando se leva em conta a instrumentalidade do processo a serviço dos direitos individuais. Isso ocorre em razão da percepção de que, apesar da presença do “mais prudente arbítrio”, a realização das garantias constitucionais sob o pálio exclusivamente processual (infraconstitucional) seria uma “marcha sem guia com constantes desconfiças e surpresas.”<sup>54</sup>

A visão constitucional dos fins (produto) da jurisdição – sempre considerando o processo como seu meio materializador – lhe dá uma nova importância, na medida em que somente haverá legitimidade (leia-se concreta e efetiva) de jurisdição, se for considerada a partir da leitura e do suporte dos direitos fundamentais, não só os que denotam a participação do cidadão e do Estado como atores processuais, mas também, levando em conta uma visão do conteúdo material desses direitos. É, com efeito, uma forma de considerar a jurisdição como direito constitucional aplicado.

Contemporaneamente, há uma relevância de ordem prática, na medida em que os direitos e garantias fundamentais vêm expressos na norma constitucional embora, às vezes, não de forma sistemática, sendo-lhes assegurada aplicação

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais**. Revista de Processo, vol. 113, Jan/2004, p. 1.

<sup>51</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.* p. 333.

<sup>52</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 453.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais**. Revista de Processo, vol. 113, Jan/2004, p. 2.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.4.



imediate, ou seja, não dependendo de leis concretizadoras ou regras de caráter processual infraconstitucional, não obstante conhecida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.<sup>55</sup>

A potencialização emprestada aos direitos e garantias fundamentais lhes dá ampla autonomia, legitimando a atuação judicial como asseguradora do exercício desses direitos (garantindo liberdades positivas) e, até mesmo, exigindo o suprimento de omissões dos poderes públicos,<sup>56</sup> em ordem a reconhecer-lhe uma “competência para a livre investigação jurisdicional do direito.” Neste sentido, Oliveira reconhece que:

sendo facultado expressamente na Constituição o exercício de um direito produzido pelos juízes, legitima-se a atividade do Poder Judiciário perante a sociedade como um todo, mesmo diante da resistência de interesses contrariados.<sup>57</sup>

Com efeito, a nova dimensão desses direitos autoriza e vincula todas as funções e agentes públicos no momento em que se faz necessária sua concretização seja para abster-se (obrigação negativa) ou para a prática de atos tendentes à sua realização (obrigação positiva).<sup>58</sup>

Assim, destacam-se dois aspectos que devem ser considerados na análise perspectiva do processo civil frente aos direitos fundamentais, na medida em que (1) contêm uma normatividade impositiva para o processo, para a conduta (participação) dos atores processuais e para a formulação da decisão e (2) a supremacia daqueles postulados entre os quais a lei há de transitar.

Ingo Sarlet enxerga uma dimensão procedimental dos direitos fundamentais ou uma legitimação pelo procedimento, como aponta Niklas Luhmann,<sup>59</sup> na medida em que o processo passa a ter como uma de suas funções a própria efetividade da

---

<sup>55</sup> Apesar de a visão acadêmica considerar os direitos fundamentais de caráter processual eficazes incondicionalmente, como afirma Alvaro de Oliveira, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso de constitucionalidade, quase invariavelmente considera a violação dos postulados do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, da inafastabilidade da jurisdição e da fundamentação das decisões judiciais como uma ofensa que apenas reflexamente atinge a Constituição Federal. Neste sentido, o ARE 748.371/MT, rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, maioria. DJe de 1º ago. 2013.

<sup>56</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 130.

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Os Direitos Fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica**. São Paulo: Revista de Processo, 155/11.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 21, 71- 77 e 105.

Constituição.<sup>60</sup> Significa dizer que a aplicação judicial de um direito fundamental não deve ser diferente da aplicação das regras de direito em geral, permitindo um constante trabalho de adaptação, criação, recolhimento e valoração de provas, com um juízo de aplicação da lei com equidade,<sup>61</sup> a fim de eliminar a distância entre a abstração normativa e a concretude do caso posto até mesmo por meio da participação dos atores processuais. Afinal, na aplicação da norma infraconstitucional realizadora de postulados constitucionais deve-se considerar, na densificação dos direitos fundamentais sobre a realidade social, a necessidade de organização de normas procedimentais e de órgãos judiciais que lhes dêem a concretude buscada.

Neste sentido, Oliveira destaca a participação dos atores processuais (partes, juiz, servidores e auxiliares do juízo) na formação da decisão como exercício de um direito fundamental.<sup>62</sup> Assim, num primeiro olhar sobre este novo ambiente processual, é possível divisar esta garantia participativa, inserida no devido processo legal, no exercício do contraditório, na imparcialidade do juiz, na publicidade e na fundamentação de suas decisões e no acesso à Justiça.

Por meio da observância dessas garantias, a decisão torna-se legítima, ou seja, se dá validade ao exercício do poder do Estado, deixando de ser uma mera análise interna de seu conteúdo, para ser o resultado da participação dos atores na sua formação e, portanto, consequencial e justa. De outro lado, verifica-se um valor externo naquela participação, tendo a prestação jurisdicional como instrumento deste atuar. É neste sentido que a Constituição assegura ao jurisdicionado, nos seus vários ambientes, uma “participação no poder estatal e na vida social.” Tal valor envolve o próprio juízo e seu papel ativo na instrução processual e a atuação das próprias partes na estrutura da decisão judicial.<sup>63</sup>

## 1.2 O acesso à Justiça por meio da jurisdição constitucional de Hans Kelsen

Hans Kelsen, no início do século passado, defendeu a criação de um modelo de jurisdição que garantisse a regularidade das funções do Estado mediante o

<sup>60</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais e processo: o direito à proteção e promoção da saúde entre tutela individual e transindividual.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 3.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Op. cit.*

<sup>62</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Os Direitos Fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica.** São Paulo: Revista de Processo, 155/11.

<sup>63</sup> *Ibid.*

controle das leis e dos atos jurídicos em geral (e em particular, dos atos da administração), de modo a manter-se a constância da norma constitucional.<sup>64</sup>

Nesse sentido, a Constituição deveria regular os atos de criação e de execução do direito, observando-se certos graus da ordem jurídica que vão constituir uma regularidade distribuída por competências para a Jurisdição Constitucional (regularidade ou controle de constitucionalidade da lei (direta e concentrada)) e para a Jurisdição Administrativa (regularidade ou controle de legalidade dos atos jurídicos individuais).

Para Kelsen, há razões teóricas e políticas para a existência de uma jurisdição constitucional (também chamada garantia jurisdicional da Constituição).<sup>65</sup> De um lado, a doutrina da estrutura hierárquica do direito em conformidade com as funções do Estado. De outro, a estrutura do Estado, que prevê diversos mecanismos de controle da legalidade da execução do ato, mas medidas muito restritas de controle de constitucionalidade de tais atos.

Com efeito, o controle de constitucionalidade da lei deve ter certas particularidades que não estão presentes no controle de execução da norma jurídica. Em razão de sua própria natureza e destinação, a norma constitucional tem uma forma particular, com conteúdos próprios e uma regra própria para sua elaboração e reforma.

A principal e mais eficaz garantia que a jurisdição constitucional oferece para manter a regularidade das funções estatais é a possibilidade de anulação do ato inconstitucional. Kelsen reconhece vários graus de anulação, conforme seu alcance e seus efeitos no tempo. No primeiro nível, se discute a anulação de uma norma geral aplicada a um caso concreto por um tribunal. Assim seria possível que, em se tratando de regulamentos, os tribunais pudessem anular – e não apenas deixar de aplicar - a norma irregular, mesmo no caso concreto. O reconhecimento da irregularidade na norma geral enseja a recusa de sua aplicação ao caso sob análise, mas permanecendo válida para os demais destinatários. Kelsen, porém, não admite a possibilidade de os tribunais terem o poder de anular a lei irregular. “Eles estão

---

<sup>64</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 139-148.

<sup>65</sup> Ao contrário de Kelsen, Zavascki entende que a jurisdição constitucional não é exercida apenas por uma Corte constitucional, mas “congrega todos os órgãos do Poder Judiciário e compreende o conjunto das atribuições jurisdicionais que digam respeito à salvaguarda e à efetividade das normas constitucionais.” In. ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

longe de possuir poderes de controle tão extensos.”<sup>66</sup> Nestas condições, o controle se resume tão-somente à publicação da lei, não podendo deixar de aplicá-la salvo defeitos de publicação.

Essa crítica ao controle difuso de constitucionalidade ocorre por uma teórica ausência de unidade nas soluções dadas pelos diversos tribunais de sorte a provocar insegurança jurídica, razão da proposição de uma centralização do poder de examinar a regularidade das normas (controle concentrado), o que permitiria deixar de lado a anulação do ato no caso concreto, para se adotar um sistema de anulação total, ou seja, para todas as hipóteses em que a norma houvesse de ser aplicada. Tal poder só poderia ser confiado a uma instância suprema.

Em outro plano, Kelsen é flagrantemente contra a possibilidade de um ato irregular ser anulado pelo próprio órgão que o emanou. É inviável, por ingenuidade política, acreditar que o Parlamento pudesse ser obrigado, de modo eficaz, a anular uma lei votada por ele próprio. O Parlamento se acha um criador de direito e não um órgão de aplicação. “Não é com o próprio Parlamento que podemos contar para efetuar sua subordinação à Constituição.”<sup>67</sup> O responsável pela anulação dos atos inconstitucionais deve ser um órgão diferente e independente. Assim, é necessário um tribunal constitucional a fim de viabilizar uma jurisdição constitucional.

De se esperar que estas conclusões encontrassem resistência. No entanto, as objeções postas ao sistema de jurisdição constitucional respeitantes à violação à soberania do Parlamento e, por conseguinte, à separação dos poderes, são afastadas por Kelsen sob o argumento de que não se pode falar em soberania de um órgão, na medida em que é a própria Constituição que regula o processo legislativo, assim como regula os atos dos tribunais e das autoridades administrativas. Ademais, o ato de anular uma lei irregular é função legislativa ainda que praticado pelo tribunal. Para Kelsen, a anulação é a elaboração de uma lei com sinal negativo, o que importa dizer que, nessas circunstâncias, o tribunal constitucional agiria como um órgão do Poder Legislativo, ou uma repartição do Poder Legislativo entre dois órgãos, não havendo falar em violação ao princípio da separação dos poderes pela jurisdição constitucional. Ao contrário o afirma, na medida em que considera que a sua independência induz que Parlamento e governo

---

<sup>66</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.149.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 150.

devem ser por ela controlados, uma vez que ambos participam do processo legislativo.<sup>68</sup>

Estabelecida a jurisdição constitucional e um tribunal para exercê-la, a sua organização vai variar conforme as particularidades de cada Estado. Algumas condições gerais são:

- a) baixo número de membros, em razão da discussão de questões de direito, com missão puramente jurídica;
- b) seleção mediante uma combinação de eleição pelo Parlamento com nomeação pelo governo. Ou seja, o Parlamento escolhe os juízes dentre vários indicados pelo governo para cada uma das vagas;
- c) seus membros devem ser juristas de carreira;
- d) vedação de membros originados do Parlamento ou do Executivo.<sup>69</sup>

Quanto à sua competência, o tribunal constitucional irá se debruçar sobre:

- a) leis alegadamente inconstitucionais oriundas de parlamentos centrais ou locais;
- b) outros atos normativos que se revestem sob a forma de lei, mesmo que abriguem apenas conteúdo individual;
- c) atos do Parlamento de caráter obrigatório, mesmo que não tenha forma de lei;
- d) atos que pretendam valer como leis, mas que não são por falta de uma condição essencial, mas não absoluta;
- e) atos que não são leis, mas deveriam ser;<sup>70</sup>
- f) atos com conteúdo de lei, mas elaborado pelo governo, como os decretos de necessidade.

Além desses atos normativos internos, Kelsen entende que os tratados também devem estar subordinados à jurisdição constitucional, na medida em que são fonte de direito equivalente à lei. Contudo, há que se aferir se, do ponto de vista político, é interessante ao Estado expô-los aos riscos de uma anulação pela jurisdição constitucional. A partir da política interna, eles devem ser alcançados pela jurisdição. Para a comunidade internacional, contudo, seria desejável que o controle da regularidade dos tratados (e os litígios deles decorrentes) estivesse subordinado a uma instância internacional, excluindo toda jurisdição estatal, por ser unilateral.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 152-153.

<sup>69</sup> Kelsen entende que é preciso afastar a influência política da jurisdição constitucional.

<sup>70</sup> Para Hans Kelsen, só não o são devido à sua forma propositadamente fora do controle de constitucionalidade.

<sup>71</sup> KELSEN, Hans. *Op. cit.*, p. 160.

Como se vê, o sistema de controle de constitucionalidade desenvolvido por Kelsen demonstra que a jurisdição constitucional deve ser competente apenas para verificação da regularidade de atos imediatamente subordinados à Constituição, afastando inteiramente o controle de legalidade que vai ser reservado à jurisdição administrativa, na medida em que há certas normas (os chamados decretos regulamentares) que não são atos imediatamente subordinados à Constituição, já que sua irregularidade reside na ilegalidade e, assim, apenas mediatemente inconstitucional.

Gilmar Mendes, ao fazer seu estudo sobre a jurisdição constitucional a partir da Lei Fundamental de Bonn<sup>72</sup> não confirma uma ascendência direta de Kelsen para a consagração de uma Corte Constitucional alemã. Ao contrário, reconhece uma importante influência do modelo americano, que pode ser identificado na “idéia de construção de uma jurisdição constitucional sólida, que deveria dotar a Corte Constitucional de competência amplas.”<sup>73</sup> No entanto, a ausência de Kelsen na construção da Constituição alemã, pela visão de Gilmar Mendes, se dá mais pela análise dos registros dos trabalhos da Assembleia Constitucional, do que pelo conceito do qual se reveste a Corte Constitucional. Se se observar sua posição dentro da estrutura do Poder Judiciário e suas competências, previstas nos arts. 92 e 93 da Lei Fundamental,<sup>74</sup> facilmente se percebe o modelo kelseniano de jurisdição constitucional.

No Brasil, ao contrário do que Kelsen defendeu, o modelo de controle de constitucionalidade adota, desde a instituição da Justiça Federal pelo Decreto nº 848, de 11.10.1890,<sup>75</sup> um duplo viés para contemplar, também, a apreciação da constitucionalidade da lei e de atos normativos de maneira incidental ou difusa e não somente de forma abstrata e concentrada. Assim, a declaração de inconstitucionalidade das leis e dos demais atos normativos pode ser dada em qualquer grau de jurisdição e em qualquer causa, outorgando-se ao Supremo Tribunal Federal, além deste poder de controle difuso, o controle concentrado e

---

<sup>72</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 11.

<sup>73</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 12.

<sup>74</sup> Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues\\_PDF.pdf](http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2013.

<sup>75</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 19.

abstrato de constitucionalidade das leis reservado apenas a um tribunal constitucional.<sup>76</sup>

O sistema de controle difuso de constitucionalidade das normas permite que a força vinculante oriunda das decisões judiciais atue somente sobre as partes envolvidas no litígio. Contudo, estas decisões possuem uma “natural vocação expansiva”, ou seja, levando-se em conta que a questão constitucional posta em debate diz respeito à legitimidade do preceito normativo, o efeito resultante da decisão é diferenciado, na medida do caráter de generalidade que o cerca, como ocorre nos Estados Unidos a partir da doutrina do *stare decisis*, que permite a atribuição de eficácia *erga omnes* às decisões da Suprema Corte em matéria constitucional.<sup>77</sup>

No Brasil, o controle difuso de constitucionalidade, apartando-se do modelo americano do *stare decisis*, adotou a eficácia *inter partes*, razão pela qual mereceu a crítica de Zavascki, pois:

agudizou-se, assim, o grave inconveniente do controle difuso, que põe em perigo os princípios da isonomia e da segurança jurídica ao abrir a possibilidade de haver decisões divergentes, umas reconhecendo, outras rejeitando a inconstitucionalidade de um mesmo preceito normativo.<sup>78</sup>

É bem verdade que, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, houve discussão quanto à possibilidade de adoção de um maior purismo no exercício da jurisdição constitucional pelo STF<sup>79</sup> e de um afastamento do conceito de corte de revisão, principalmente em face do caráter ordinário que o recurso extraordinário passou a assumir.<sup>80</sup> Porém, o resultado a que se chegou, permitiu tão-somente uma redução das hipóteses de seu cabimento em relação à Constituição Federal de 1967.<sup>81</sup> Tal redução, contudo, não impediu que, desde a promulgação da

<sup>76</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 20.

<sup>77</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Op. cit.* p. 25-27.

<sup>78</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 29.

<sup>79</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 38.

<sup>80</sup> Atas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em: 15 fev. 2013.

<sup>81</sup> A Constituição Federal de 1967 previa, além das competências mantidas pela Constituição Federal de 1988, a possibilidade de interposição de recurso extraordinário quando a decisão recorrida julgasse válido ato de governo local contestado em face de lei federal ou desse à lei federal interpretação divergente da que lhe houvesse atribuído outro tribunal. Atualmente, estas matérias são objeto de recurso especial a ser apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça nos termos do art. 105, III, b e c.

Constituição Federal de 1988, a quantidade de recursos extraordinários interpostos só crescesse.<sup>82</sup>

Toda esta análise teórica, teve como finalidade verificar em que medida a jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal, ao praticar o controle difuso de constitucionalidade por meio do julgamento do recurso extraordinário e assistido por um contemporâneo processo civil constitucional pode contribuir para a concretização de direitos fundamentais, a fim de assegurar aquele acesso à Justiça propugnado por Cappelletti e reafirmado pela doutrina publicista contemporânea.

### 1.3 A contribuição do Supremo Tribunal Federal para o acesso justo à jurisdição na implementação de políticas públicas

Afirmou-se anteriormente que Kelsen enxerga na jurisdição constitucional um sistema para garantir a regularidade das funções do Estado pelo exercício do controle de leis e de atos jurídicos (atos de criação do direito e de aplicação desse direito, a partir das funções dos Poderes Legislativo e Executivo). Esta garantia é legitimada quando determinados órgãos do Estado “não cumpram certos deveres que lhes são impostos pela Constituição”,<sup>83</sup> não havendo falar, como se disse, em violação da soberania do Parlamento pela garantia da regularidades das funções estatais.

No entanto, há quem verifique uma disfunção da prestação jurisdicional a partir da ideia de que certas decisões proferidas pelo Poder Judiciário resultam numa interferência nos demais poderes – particularmente na implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo – o que violaria aquele princípio, a refletir

---

<sup>82</sup> Este recrudescimento na quantidade de recursos extraordinários interpostos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser constatado pela simples análise da quantidade de recursos extraordinários distribuídos neste período: Em 1990 – 10.780 recursos extraordinários; em 2006 – 54.575 recursos extraordinários. Após a vigência da Constituição Federal de 1988 e estabelecendo-se uma comparação com o período de vigência da Constituição Federal de 1967, o número de processos distribuídos no Supremo Tribunal Federal for multiplicada por dois. Somente após a implementação da repercussão geral, em 2007, se inicia uma diminuição da quantidade destes recursos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/verTexto.asp?servico=estatistica>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

<sup>83</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 139.



outro viés do que se denomina ativismo judicial que, a propósito é baixo, considerando-se a atuação do Supremo Tribunal Federal.<sup>84</sup>

Desta forma, o Poder Judiciário somente pode atuar na elaboração e execução de políticas públicas, de maneira residual, pois é função precípua dos Poderes Legislativo e Executivo. Assim, apenas no caso de omissão ou desconformidade com os denominados “núcleos constitucionais de irradiação”, o Poder Judiciário poderá intervir.<sup>85</sup>

Contudo, é possível pensar que, no Estado contemporâneo, a atuação do Poder Judiciário precisa ser compreendida como um controle que tem por fundamento o novo modelo de Estado social, que “existe para atender ao bem comum e, conseqüentemente, satisfazer direitos fundamentais e, em última análise, garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social.”<sup>86</sup> É um modelo que substituiu o dever de abstenção – típico do modelo liberal – para um dever de “*dare, facere, praestare*, por intermédio de uma atuação positiva, que realmente permita a fruição dos direitos de liberdade da primeira geração, assim como dos novos direitos.”<sup>87</sup>

Numa outra perspectiva, quando as ações do Estado têm assento constitucional, a intervenção do Poder Judiciário “objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.”<sup>88</sup> Uma interpretação compartilhada por Capelletti para quem:

pela singular posição institucional de que desfrutam – situadas fora e acima da tradicional tripartição dos poderes –, as cortes constitucionais não podem ser enquadradas nem entre os órgãos jurisdicionais, nem entre os legislativos, nem muito menos entre os órgãos executivos, porque a elas pertence de fato uma função autônoma de controle constitucional, que não se identifica com

<sup>84</sup> SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 37.

<sup>85</sup> CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>86</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista de Processo, 2008, nº 164, p. 10.

<sup>87</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista de Processo, 2008, nº 164, p. 10

<sup>88</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE nº 639.337/SP. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 23 ago. 2011. DJe de 15.9.2011. Mais recentemente (07 fev. 2014), o STF reputou que tal matéria goza de repercussão geral, ao apreciar o RE nº 684.612. Relatora: Cármen Lúcia. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=260901&caixaBusca=N>. Acesso em 02 mar. 2014.

nenhuma das funções próprias de cada um dos Poderes tradicionais, antes se projeta de várias formas sobre todos eles, para reconduzi-los, quando necessário, à rigorosa obediência das normas constitucionais.<sup>89</sup>

#### 1.4 Escolhas trágicas, reserva do possível e mínimo existencial

Considerando tais premissas, a participação do Poder Judiciário nas ações executivas do Estado não é nova. No Supremo Tribunal Federal, uma das primeiras decisões sobre o tema foi proferida ainda no ano de 1998,<sup>90</sup> a que se seguiram muitas outras,<sup>91</sup> dentre as quais a proferida no Recurso Extraordinário nº 271.286-AgR/RS, de relatoria do Ministro Celso de Mello<sup>92</sup> e que viria servir, quatro anos mais tarde, de precedente na ADPF nº 45-MC/DF, também por ele relatada e comentada adiante.

Nesses recursos, nos quais o Estado do Rio Grande do Sul ou o Município de Porto Alegre sempre foram vencidos, o STF reconheceu a obrigação do poder público fornecer, de maneira gratuita, medicamentos necessários ao tratamento da AIDS, nos casos que envolvessem pacientes destituídos de recursos financeiros. Marco Aurélio ao julgar aquele primeiro recurso, concluiu sua decisão adotando, dentre outros, o seguinte fundamento:

Reclamam-se do Estado (gênero) as atividades que lhe são precípuas, nos campos da educação, da saúde e da segurança pública, cobertos, em si, em termos de receita, pelos próprios impostos pagos pelos cidadãos. É hora de atentar-se para o objetivo maior do próprio Estado, ou seja, proporcionar vida gregária segura e com o mínimo de conforto suficiente a atender ao valor maior atinente à preservação da dignidade do homem.

<sup>89</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. **Ativismo judicial ou criação judicial do Direito?** In As novas faces do Ativismo Judicial. FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (Orgs.). São Paulo: Juspodivm, 2011, p.484.

<sup>90</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 232.469/RS. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 12 dez. 1998. DJ de 23.02.99.

<sup>91</sup> Cite-se, em igual sentido, o RE nº 236.644/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 03.9.99; AI nº 238.328-AgR/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 18.02.2000; RE nº 273.042/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 21.9.2001; RE nº 247.900/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 27.10.99; RE nº 264.269/RS, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 26.5.2000; RE nº 267.612/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.8.2000; RE nº 242.859/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 17.9.99; RE nº 232.335/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 25.8.2000 e RE nº 273.834/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 02.02.2001, todos oriundos do Estado do Rio Grande do Sul, nos quais se debatia a obrigatoriedade do Estado ao fornecimento de medicamentos.

<sup>92</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 271.286-AgR/RS. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 12 set. 2000. DJ de 24.11.2000.

Nesta decisão é possível vislumbrar o início do debate em torno das escolhas trágicas a serem feitas pelo poder público diante de recursos finitos e necessidades infinitas. Tal tarefa coube ao STF que, a partir destes julgamentos, mostrou a opção a ser seguida, a partir da ideia de que, como viria afirmar Celso de Mello:

Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas.

[...]

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.<sup>93</sup>

Estes fundamentos visam demonstrar que a inação do Estado é injustificável e, portanto, reprimível, a ponto de legitimar a “intervenção concretizadora do Poder Judiciário”, sob o risco de estimular “o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.”<sup>94</sup>

A discussão entre os autores que debatem o controle judicial das políticas públicas sempre é permeada pela dicotomia das limitações do orçamento público e da necessidade de se dar concretude aos direitos sociais. Alguns<sup>95</sup> qualificam as soluções desta equação como escolhas trágicas, uma vez que:

não há como realizar *hic et nunc*, todos os direitos sociais em seu grau máximo. O grau de desenvolvimento socioeconômico de cada país impõe limites, que o mero voluntarismo de bacharéis não tem como superar. E a escassez obriga o Estado em muitos casos a

<sup>93</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 45-MC/DF. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. DJ de 04.5.2004.

<sup>94</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE nº 639.337-AgR/SP. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 23 ago. 2011. DJ de 15.9.2011.

<sup>95</sup>CALABRESI, Guido e BOBBIT, Philip. **Tragic Choices – The Conflicts society confronts in the allocation of tragically resources**. W.W. Norton & Company, Inc, 1978; PAOLINELLI DE CASTRO, Gustavo Almeida. **Direito à Segurança Pública: Intervenção, Escassez e Escolhas Trágicas**. Disponível em <[www.faminasbh.edu.br/parlatorium/baixar.php?id=334](http://www.faminasbh.edu.br/parlatorium/baixar.php?id=334)>. Acesso em 18 jul. 2012. FLEURY, Sônia. **Direitos Sociais e Restrições Financeiras: Escolhas Trágicas sobre Universalização**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/03.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2012. SARMENTO, Daniel. Reserva do Possível e Mínimo Existencial, in **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009.

confrontar-se com verdadeiras escolhas trágicas, pois, diante da limitação de recursos, vê-se forçado a eleger prioridades dentre várias demandas igualmente legítimas.<sup>96</sup>

Celso de Mello, ao julgar o ARE 639.337-AgR/SP, afirmou que:

Não se desconhece que a destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”.<sup>97</sup>

Quando a discussão sobre a efetivação de políticas públicas é levada à sede judicial, o argumento mais usual da Administração é a limitação orçamentária,<sup>98</sup> seja por insuficiência de recursos ou por ausência de sua previsão, pois, como relembra Virgílio Afonso da Silva,<sup>99</sup> a partir de Victor Abramovich e Christian Courtis, “a realização e a proteção de direitos sempre custam dinheiro, seja no caso dos direitos sociais seja no dos direitos civis e políticos”.<sup>100</sup>

Celso de Mello também reconheceu essa limitação ao afirmar

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, “The Cost of Rights”, 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que

<sup>96</sup> SARMENTO, Daniel. Reserva do Possível e Mínimo Existencial, in **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009.

<sup>97</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. ARE nº 639.337-AgR/SP. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 23 ago. 2011. DJ de 15.9.2011.

<sup>98</sup> GRINOVER, Ada Pelegrini. **O Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista de Processo 2008, nº 164, p. 8.

<sup>99</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais, Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Coords. Daniel Sarmento; Claudio Pereira de Souza Neto.

<sup>100</sup> ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**, 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.<sup>101</sup>

Swarai Cervone de Oliveira também reconhece que a limitação orçamentária é um óbice material à realização das políticas públicas. No entanto, a reserva do possível não pode servir de “salvo-conduto para que a Administração Pública se recuse a fomentar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal”. Assim, o argumento orçamentário não pode ser justificativa para adiar indefinidamente as obrigações estatais na área de políticas públicas, devendo estabelecer objetiva, concreta e planejadamente a destinação de recursos para sua implementação.<sup>102</sup>

Essa obrigação estatal é um “compromisso ético do Estado brasileiro”. Há uma obrigação do Estado em satisfazer os bens da vida objeto dos direitos fundamentais sociais que, por meio das políticas públicas executadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, viabiliza a concretização dos objetivos fundamentais do Estado.<sup>103</sup>

Tais argumentos reconhecem que a reserva do possível é um substrato fático na gestão da política pública a ser considerado, mas não seu empecilho. As razões, como se nota, são de ordem a assegurar e a privilegiar os objetivos fundamentais da República e os direitos fundamentais sociais (arts. 3º e 6º), reconhecidos como o mínimo existencial do ser humano a ser amparado.

Não por outra razão, Celso de Mello sustenta que

a meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos

<sup>101</sup>BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 45-MC/DF. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. DJ de 04.5.2004.

<sup>102</sup>OLIVEIRA, Swarai Cervone de. **Poderes do juiz nas ações coletivas**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 114-119.

<sup>103</sup>CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.<sup>104</sup>

A noção de mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras de plena fruição de direitos sociais básicos tais como o direito à educação, o direito integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.<sup>105</sup>

A participação do STF na implementação de políticas públicas radica-se inicialmente no processo institucional adotado a partir da Constituição de 1988 que permitiu, por meio, dentre outros mecanismos, como se viu acima, também do controle abstrato de constitucionalidade de normas cujos instrumentos permitiram a incorporação por uma comunidade de intérpretes aptos a exigir da Corte Constitucional o “controle sobre a vontade do soberano”,<sup>106</sup> e não uma manifestação reformadora interna do seu papel de guardião, como ocorreu em outras nações e nem por uma expressão de vontade da sociedade civil organizada, não obstante se lhe reconhecer a importância para a defesa dos direitos da cidadania.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 45-MC/DF. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. DJ de 04.5.2004.

<sup>105</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE nº 639.337-AgR/SP. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 23 ago. 2011. DJ de 15.9.2011.

<sup>106</sup> VIANNA, Luiz Weneck *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.47.

<sup>107</sup> VIANNA, Luiz Weneck *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.47.

### 1.5 A judicialização da política<sup>108</sup>

Aléxis de Tocqueville, ainda no século XVIII, ao fazer alusão à estrutura judiciária dos Estados Unidos, vê no Juiz uma das suas primeiras forças políticas, pois o magistrado exerce constantemente sua atividade imiscuindo-se nos negócios públicos.<sup>109</sup> De outro lado, Rui Barbosa reconhece que a diferença substantiva na Constituição americana é a “existência da garantia judiciária para a sustentação prática e a reivindicação eficaz de cada um dos direitos ali declarados.”<sup>110</sup>

A partir destes pontos de vista, tem-se que o Poder Judiciário, não obstante se autolimitar, dispõe de uma estrutura e uma função capazes de viabilizar o exercício da jurisdição a fim de tutelar os direitos fundamentais quando são objeto de políticas públicas.

O estabelecimento pelo próprio Poder Judiciário de uma autorrestrição significa interpretar limitadamente a função jurisdicional, a impedir aquela tutela de direitos acima citada. Com isso, “não são os direitos fundamentais que devem mandar no quadro determinado pela lei e pelo administrador, mas a lei e o administrador público que devem ser conformados pelos direitos fundamentais.”<sup>111</sup>

O modelo de Estado adotado pelo sistema constitucional brasileiro atual contempla uma visão ativista e compartilhada, no qual o Poder Judiciário, assume o papel de *judicial review* mediante uma Justiça paritária (ou de autoridade coordenada),<sup>112</sup> ou seja, onde o Poder Judiciário chama o Poder Executivo a participar quando da implementação políticas públicas a partir dos direitos fundamentais. Estes, no plano individual, necessitam ser equilibrados aos objetivos coletivos. De outro lado, como pano de fundo, não se pode deixar de considerar a presença do Supremo Tribunal Federal como “Tribunal da Constituição”, uma vez

---

<sup>108</sup> Aqui considerada tão-somente como uma “expansão do exercício do poder jurisdicional dos tribunais, que passa a ser usado na decisão de conflitos de ordem política”, como ocorre com os conflitos envolvendo a realização de políticas públicas. In SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 13.

<sup>109</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>110</sup> *Apud* ZANETI JR., Hermes. **A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional**. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr/jun, 2010, p. 49.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 52.

que ocupa a “posição mais importante no sistema de tutela de constitucionalidade dos comportamentos.”<sup>113</sup>

Além de apresentar várias passagens do equilíbrio dessa equação em seu texto, a Constituição Federal estabeleceu deveres fundamentais ligados às políticas públicas como saúde, educação, segurança pública etc. É uma categoria de direitos subjetivos que é exercida no interesse coletivo para romper com o modelo dos direitos individuais subjetivos voltados unicamente para seu titular. Esse modelo ativista é marcado pela característica que Zaneti chama de direito/dever justicializável.<sup>114</sup>

O modelo brasileiro de Estado pós-social é o resultado histórico de uma tradição normativa, na qual o sistema de controle de constitucionalidade filiou-se a um modelo norte-americano e a doutrina, jurisprudência e legislação infraconstitucional, a seu turno, adotaram o modelo europeu continental. Tal contradição rendeu um “paradoxo metodológico”, denominado de Estado Democrático Constitucional decorrente da fusão de dois sistemas jurídicos onde se consolidaram as

conquistas liberais consistentes nas liberdades negativas – ou de primeira dimensão/geração – as conquistas referentes aos postulados igualitários ou referentes às liberdades positivas – ou de segunda dimensão/geração – e aquelas atinentes à solidariedade e à comunidade (direitos difusos e coletivos) – ou de terceira dimensão/geração.<sup>115</sup>

Tal Estado, no entanto, vai além dessas três dimensões dos direitos fundamentais para reconhecer o direito fundamental “à participação do cidadão, superando a dimensão das liberdades políticas dos direitos cívicos clássicos”, possibilitando a ele a participação nos “atos intermediários” do processo decisório, inclusive para questionar a decisão adotada, agregando uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, como referido anteriormente.

<sup>113</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 16.

<sup>114</sup> ZANETI JR., Hermes. **A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional**. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr/jun, 2010, p. 52.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 57.



Este modelo de Estado deve aprofundar sua relação com o processo para que, sendo instrumento de correção, atenda às necessidades de uma estrutura que abarque as quatro dimensões que o caracterizam.

A afirmação de que o Estado Democrático Constitucional “traduz uma sociedade vinculada ao projeto constitucional dos direitos fundamentais, não apenas a singela regra da maioria” conforma uma nova proposta de sindicabilidade judicial das políticas públicas a partir da percepção de uma disfunção política da administração ou do Poder Legislativo ou, em outras palavras, na apreciação da quebra da legalidade ou no desvio da finalidade do interesse público.

Como anteriormente referido, o controle judicial das políticas públicas não é limitado pelo postulado da separação dos poderes. A doutrina evoluiu para compreender que o poder é uno com funções distribuídas ao Executivo, Legislativo e Judiciário. Falar em separação dos poderes nos tempos atuais é debruçar-se sobre “pontos mortos do pensamento político, incompatível com as formas mais adiantadas do progresso democrático contemporâneo.”<sup>116</sup>

Ao levar isso em conta, Zaneti entende que aquela disfunção política, ou seja, o inadequado exercício de função emprestada a cada poder enseja a intervenção do Poder Judiciário para o controle da aplicação do direito. Não é, por qualquer forma, uma invasão do Poder Judiciário em questões políticas, mas sim, um conjunto de questões políticas a serem submetidas ao Poder Judiciário. Com efeito, no sistema de freios e contrapesos, os poderes exercem suas funções de forma articulada, respeitando as esferas das instituições na tomada de decisões. Estes são os limites da sindicabilidade. Contudo, a complexidade das ações do Estado, a ausência de recursos ou sua limitação (reserva do possível fática e jurídica), sem a fundamentação concreta (provada processualmente), não são elementos suficientes para evitar a participação intervencional do Poder Judiciário nas políticas públicas.

Colabora para este comportamento o fato político contemporâneo de que a “erosão das formas clássicas de controle parlamentar da produção da lei” ante a força legislativa do Poder Executivo, impõem àqueles intérpretes da Constituição a convocação do Poder Judiciário “ao desempenho do papel de um *tertius* capaz de exercer funções de *checks and balances* no interior do sistema político, a fim de

---

<sup>116</sup> ZANETI JR., Hermes. **A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional**. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr/jun, 2010, p. 62.

compensar a tirania da maioria”<sup>117</sup> induzindo o STF a assumir um novo papel no enredo da judicialização da política.

A questão que se coloca doravante é saber se o Supremo Tribunal Federal, ao exercer o controle de políticas públicas por meio do controle difuso de constitucionalidade assegura aquele acesso à Justiça propugnado desde meados do século XX e como o contemporâneo processo civil constitucional pode contribuir para a concretização de direitos fundamentais.

---

<sup>117</sup> VIANNA, Luiz Weneck *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 51.

## CAPÍTULO 2

### OS PACTOS REPUBLICANOS: UM EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA.

Um dos propósitos desta pesquisa é demonstrar que a celebração dos Pactos Republicanos pode ser considerada como uma manifestação de uma política pública formulada pelo Estado, uma vez que seu objetivo visa a implementação de instrumentos para dar racionalidade e modernidade à Justiça, a partir de medidas concretas no âmbito da atividade jurisdicional, orçamentária e de infraestrutura.<sup>118</sup>

Na medida em que os Poderes se valem desta forma sofisticada de aproximação, se viabiliza uma modificação das “estruturas burocratizadas e institucionalmente fechadas da administração judiciária, passando à atividade regulatória de um Direito mais aberto, reflexivo e voltado para as práticas de gestão, formadas na realidade cambiante e disforme dos tribunais e foros.”<sup>119</sup>

Karl Larenz defende que os conceitos devem ter utilidade para o sistema interno, não podendo ser “desprovidos de conteúdo”, na medida em que o Direito deles se vale para garantir, dentro de um “complexo de regulação determinado, a aplicação equitativa daquelas normas jurídicas em cujo conteúdo estão implícitos como elemento da previsão ou também da consequência jurídica”.<sup>120</sup> Assim, para que se confirme esta intenção, ou seja, para que o cotejo estabelecido entre essas atividades estatais e o que se entende por política pública demonstre a adequação defendida, é relevante verificar se suas características e elementos estão presentes naquelas ações de Estado.

Maria Paula Dallari Bucci, ao propor a criação de um conceito de políticas públicas em Direito, partiu da possibilidade de uma “convivência harmoniosa” entre as políticas públicas e o fenômeno jurídico no campo teórico e do próprio direito posto, uma vez que as políticas públicas constituem uma ação estudada originalmente pela Ciência Política e Ciência da Administração. Essa harmonia pode ser percebida claramente a partir de um campo de interesse comum, qual seja, as

---

<sup>118</sup> HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: <<http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>. Acesso em 09 out. 2013.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991, p. 686-687.

relações entre a política e a ação do Poder Público, temas que são tratados no âmbito da Teoria do Estado, do Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro, não obstante reconhecer que o Direito exibe um aspecto hermético que exige espaço para a interdisciplinaridade, pois os tempos atuais impõem aos institutos jurídicos um novo sentido a partir do estabelecimento com outras áreas do conhecimento das quais se afastou diante do positivismo objetivo e científico do século XIX.<sup>121</sup>

Desde que a Constituição de 1988 foi promulgada, um novo espaço se abriu ao lado da estrutura de poder e das liberdades públicas para acolher, também, os direitos fundamentais e, mais especificamente, os direitos sociais, exigindo do Estado um aparato de garantias e medidas concretas de forma a “disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana”,<sup>122</sup> no qual o Estado é ator, promotor e regulador destas relações.

Não obstante a incorporação política dos direitos sociais, os fundamentos jurídicos para sua acolhida apresentam uma dificuldade maior uma vez que, constituindo-se em meros enunciados, não se revestem de um caráter impositivo, apesar da existência de algumas normas constitucionais lhes ofertarem “alta densidade normativa” para a produção de seus principais efeitos e permitirem “imediate exigência pelo indivíduo da satisfação do que comandam”, como os direitos prestacionais.<sup>123</sup> De outro lado, contudo, em razão da limitação de recursos, o Estado acaba por ver-se na obrigação de exercer opções orçamentárias a partir de conjuntura econômicas e as “disponibilidades do momento”.<sup>124</sup> Por esta razão, há necessidade de que os direitos sociais possam encontrar assento materializado no plano processual, pois, do contrário, seria “absolutamente frustrante” aceitar a inexequibilidade dos direitos sociais, apesar de sua estatura constitucional.

Para a construção de um conceito jurídico de política pública, sem perder de vista o contexto político do fenômeno dos direitos sociais, é preciso, primeiramente, sistematizá-la categoricamente dentro do Direito, a partir do reconhecimento da

---

<sup>121</sup>BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. In: **Reflexões para um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 2.

<sup>122</sup>*Ibid.*, p.39.

<sup>123</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 197.

<sup>124</sup>*Ibid.*, p. 198.

existência de uma base legal inarredável em normas constitucionais, legais e infralegais. Em segundo lugar, a utilização de palavras – tais como política – no conteúdo material de uma norma para regular determinada ação governamental, não significa necessariamente tratar-se de uma política pública, uma vez que nem sempre seus elementos (objetivos, metas, recursos, resultados, avaliação) estão presentes, ainda mais se se considera o caráter social de que se reveste o conceito.<sup>125</sup> E é relevante ressaltar, também, que há distinção entre a atividade política (*politics*) e um verdadeiro programa de ação governamental que vise a realização de objetivos determinados (*policy*).

A partir da leitura do suporte normativo das políticas públicas que apresentam uma intensificação a partir dos anos 1990, é possível identificar alguns elementos estruturantes que lhes são comuns. Celina Souza considera as pretensões do governo – o que Bucci denomina de “noções-chave” ou seja, objetivos, diretrizes e instrumentos<sup>126</sup> – a participação de vários autores, a formulação de processos e fases que levam em conta sua implementação, execução e avaliação.<sup>127</sup> João Pedro Schmidt, por sua vez, identifica a presença constante de uma “teia de decisões” e uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas”.<sup>128</sup> Bucci, além dos elementos acima descritos reconhece, ainda, uma “noção-chave” referente ao estabelecimento de objetivos.

Com a identificação destes elementos é possível demonstrar que as políticas públicas se constituem em um programa de ação governamental, na medida em que nele se percebe a presença de ações coordenadas com o propósito específico de, impulsionando a estrutura do Estado, realizar um objetivo de ordem pública voltado à concretização de um determinado direito fundamental.<sup>129</sup>

Compreendida como um arranjo complexo e assentada sobre o Direito, Bucci apresenta o conceito de política pública como um

<sup>125</sup> Há ações estatais que não são se expressam sob a forma de políticas públicas. Como se vê, p. ex. nas ações do Estado voltadas para a gestão de pessoal e de sua remuneração (Constituição Federal, art. 39-A).

<sup>126</sup> BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241-251.

<sup>127</sup> SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: **Políticas Públicas no Brasil**. Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (Org.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

<sup>128</sup> SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal (Org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.312-2.315.

<sup>129</sup> BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. In: **Reflexões para um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulado – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como se disse acima, a Constituição Federal de 1988 acolheu extensa manifestação de anseios de liberdade da sociedade, os quais foram sistematicamente inseridos no rol dos direitos e garantias fundamentais, fazendo-o no plano individual e coletivo (art. 5º).

Estas premissas conceituais ensejam o entendimento de que o objeto das políticas públicas visa à satisfação dos direitos sociais, mas não se prende tão somente a estes. Se para Bucci, no plano normativo, a “necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”,<sup>130</sup> outros pensadores, despidos dessa vertente jurídica, vêm na aplicação das políticas públicas pelo Estado, um agir ou não agir no tecido social,<sup>131</sup> pensamento que pode se constituir no paradigma da política pública.<sup>132</sup> Dessa forma, é possível reconhecer que o objeto da política pública é a própria ação (ou inação)<sup>133</sup> do Estado, utilizando-se, para tanto, de certos elementos que lhe

<sup>130</sup>BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. In: **Reflexões para um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 3 e 39.

<sup>131</sup> Enrique Saravia concebe a política pública como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” In SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. Brasília: ENAP, 2006. Celina Souza entende que não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública, mas considera que é “um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente), In SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Heidemann, por sua vez, resume-se a entender que “política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: ação e intenção. Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva e não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

<sup>132</sup>Utilizo-me, aqui, do conceito de Thomas S. Kuhn, para quem paradigmas são “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.” In KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 43.

<sup>133</sup>DYE, Thomas R. *Apud* HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009, p. 30.

caracterizam, conforme se vê a seguir. Bucci, ao formular o seu conceito de políticas públicas, entende que devem estar presentes na ação governamental, certos processos,<sup>134</sup> a saber: objetivos, seleção de prioridades, meios, tempo necessário e resultados.

Souza, a seu turno, a vê como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções, implementação e avaliação). Esta abordagem enfatiza a definição de agenda (*agenda setting*), enquanto outras vertentes desta tipologia focam os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação. Esta definição de agenda leva em conta o reconhecimento da existência do problema, a necessidade de enfrentá-lo e a forma como se construirá a política, ou seja, como se construirá a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema (o que se faz normalmente via processo eleitoral ou mudança ideológica). Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição de uma agenda, devendo ser levada em conta, também, a focalização nos participantes, que podem ser visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão que definem as agendas) ou invisíveis (acadêmicos e burocracia, que definem as alternativas).<sup>135</sup>

Para Francisco Heidemann, o processo de elaboração de políticas públicas tem, também, um ciclo conceitual que abriga, pelo menos, quatro etapas, sendo a primeira relativa à decisão política para resolver um problema social. Em um segundo momento, é necessário que a agenda determinada pelo governo em razão daquela decisão política<sup>136</sup> seja submetida à implementação. A terceira etapa busca fazer a verificação das ações implementadas estabelecendo um cotejo com a agenda anteriormente estabelecida na fase decisória, concluindo-se o ciclo

<sup>134</sup>Bucci utiliza este conceito a partir de Thönig e Kingdon. Para o primeiro, as políticas públicas são “Programas de ação de autoridades governamentais formando um conjunto de processos e de interações concorrendo ao enfrentamento e à solução de um certo número de problemas postos na agenda das autoridades”. Em Kingdon, lê-se: “*Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to a set a processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from wich a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision.*”

<sup>135</sup>SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-86.

<sup>136</sup>Heidemann não prevê a agenda como elemento do ciclo conceitual das políticas públicas, mas reconhece a sua existência quando afirma que as políticas *decididas* precisam ser implementadas.

conceitual com a avaliação, cujo objetivo passa pela continuidade da política pública proposta, seu aperfeiçoamento, reformulação ou, até mesmo, sua descontinuidade.<sup>137</sup>

Enrique Saravia reconhece as seguintes etapas que, normalmente, são consideradas na elaboração de políticas públicas: agenda, elaboração, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.<sup>138</sup>

Observando o quadro abaixo, verifica-se que os vários autores citados, não obstante se debrucem sobre o mesmo objeto, identificam ciclos, etapas ou processos distintos na condução de uma política pública. No entanto, é possível notar, assim como fez Saravia, alguns elementos comuns a todos eles quais sejam, a formulação, a implementação e a avaliação que, para esta pesquisa, se mostra mais adequado:

	FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	AValiação
Bucci	objetivos e seleção de prioridades	meios e intervalo de tempo necessário	resultados
Celina Souza	agenda, identificação e seleção de alternativas	implementação	avaliação
Heidemann	decisão por fazer uma política pública	implementação e verificação	avaliação
Saravia	agenda, elaboração da política pública	implementação, execução e verificação	avaliação

Quadro 1 – Comparativo de ciclos, etapas e processos estabelecidos por Bucci, Souza, Heidemann e Saravia

Ao estabelecer um conceito de política pública em Direito, Bucci analisou um grande número de normas gerais, nelas verificando a instituição de diversas políticas setoriais, uma vez que as reconheceu como um “programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados”.<sup>139</sup> Com isso, a partir da ideia de uma definição de agenda (*agenda setting*), o Estado pode enfrentar um dado problema –

<sup>137</sup> HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009, p. 34.

<sup>138</sup> SARAVIA, Enrique (Org.) ; FERRAREZI, Elizabete (Org.). **Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 32.

<sup>139</sup> Bucci, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. In: Reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11-14.



no caso em estudo, o anacronismo judiciário – mediante o estabelecimento de uma legítima política pública judiciária, materializada pelos pactos republicanos, uma vez que estes nada mais são que o reconhecimento pelo Estado de que o problema existe e é necessário que se faça algo sobre ele.

Em outras palavras, a partir da percepção, pelo governo, da existência de um setor de atividade estatal que exige uma ação corretiva direcionada, os pactos republicanos podem ser vistos como instrumentos de ação governamental voltada para o serviço público judiciário com a formulação de uma política pública judiciária e, com isso, concretizar um direito fundamental de acesso efetivo à Justiça.

De fato, é plausível que a administração de serviços judiciários venha a ser objeto de política pública, considerando-se como tal a realização de um programa de ação governamental em que se exige um comportamento direcionado. Nesse sentido, as ações resultantes dos pactos republicanos para os atos do Poder Judiciário apresentam os processos, ciclos ou etapas que são considerados para a elaboração de políticas públicas consubstanciados nas fases de formulação, implementação e avaliação.

Até aqui foram utilizadas algumas definições que permitiram estabelecer uma ligação entre uma ação governamental e um determinado problema, para concluir que assim seria possível vislumbrar uma expressão de política pública. No entanto, mais do que uma definição, é necessário que a ação governamental, voltada para um objetivo, tenha presente certos elementos e contemple certas etapas, os quais podem caracterizá-lo como efetiva política pública de gestão da atividade judiciária. Assim, é preciso ir mais além do que um diagnóstico e uma ação para inquirir se os pactos republicanos celebrados podem ser concretamente uma expressão de política pública judiciária.

Como citado anteriormente, existem elementos que são capazes de evidenciar certas ações do Estado que visam a realização de objetivos determinados em vários seguimentos da sociedade a partir de normas concretizadoras ou, eventualmente, programáticas, da definição de uma agenda e do estabelecimento de vários ciclos, etapas ou processos na condução destes objetivos. A partir destes elementos é possível reconhecer naquelas ações, portanto, o exercício de uma política pública seja na educação, saúde, segurança, transportes etc.

Neste segundo capítulo sustenta-se o argumento de que os serviços judiciários desempenhados pela função jurisdicional estatal (prestação jurisdicional)

– na medida em que se constituem um *praestare* público – podem se subsumir aos princípios, regras, e ciclos típicos de políticas públicas, principalmente se se levar em consideração a relevância que as atividades do Poder Judiciário passaram a ter em decorrência da vultosa quantidade de processos e o tempo de sua tramitação desde o ajuizamento da ação até o seu concreto encerramento.

## 2.1 Os Pactos Republicanos: Política Pública típica.

Em 2004, movidos pela percepção de que a questão judiciária constituía-se em um problema nacional, os três Poderes da União reuniram-se com o propósito de subscrever um pacto de Estado. A partir daquele momento, o Estado brasileiro reconhecia formalmente que a:

morosidade dos processos judiciais e baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático.<sup>140</sup>

Com base neste diagnóstico, nasceu o I Pacto de Estado, definindo a seguinte agenda:

- a) Implementação da Reforma Constitucional do Judiciário;
- b) Reforma da legislação processual civil, penal e trabalhista, visando à simplificação de procedimentos;
- c) Ampliação da Defensoria Pública;
- d) Criação de Juizados itinerantes, especialmente nas cidades mais afastadas dos centros urbanos e com menor Índice de Desenvolvimento Humano;
- e) Melhoria dos índices de arrecadação pela via da execução fiscal, mediante a revisão da Lei de Execução Fiscal;
- f) Superação da anomalia do pagamento de precatórios principalmente pelos Estados e Municípios;
- g) Identificação de casos de violação de direitos humanos em um único banco de dados com estruturação de um sistema de acompanhamento dos inquéritos e ações judiciais;
- h) Expansão de iniciativas de informatização;
- i) Produção de dados e indicadores estatísticos;
- j) Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas;

<sup>140</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário: pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452A8DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em: em 26 jul. 2011.

k) Incentivo à aplicação de penas alternativas.<sup>141</sup>

Os resultados desta agenda corporificaram-se por meio da produção legislativa de direito material e processual (civil, penal e trabalhista), a criação e o fortalecimento de órgãos na estrutura dos Poderes Executivo e Judiciário, notadamente, a Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça.<sup>142</sup> O primeiro, com uma missão marcadamente articuladora, tem a tarefa de aperfeiçoar o funcionamento do Poder Judiciário, coordenando ações entre os demais Poderes e a sociedade civil, assim como de propor e difundir ações e projetos nesse sentido. O CNJ, a seu turno, visa aperfeiçoar o controle e a transparência na prestação da Justiça.

Já no primeiro pacto foi possível verificar a presença de alguns dos elementos de atuação governamental caracterizadores de uma política pública, em razão do estabelecimento de uma agenda (ou metas), a implementação de ações voltadas a um objetivo previamente traçado e a execução de algumas delas. A partir de 2005, com a instalação do CNJ, por meio do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias, foi possível verificar uma maior preocupação, também, com o terceiro eixo do processo de políticas públicas referente à avaliação das ações estabelecidas pelo I Pacto, mediante o levantamento estatístico periódico das atividades do Poder Judiciário Nacional. Este relatório de indicadores, como ferramenta avaliativa, permite aferir, considerando uma série histórica, as variáveis quantitativas da atividade judiciária, para demonstrar a relevância desta ação governamental sob a perspectiva da sua efetividade,<sup>143</sup> como se observará adiante.

Em 2009, depois de passados cinco anos desde a aprovação do I Pacto Republicano, foi celebrado o II Pacto Republicano de Estado, visando um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.

<sup>141</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário: pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452A8DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em: em 26 jul. 2011.

<sup>142</sup> O detalhamento da produção legislativa dos I, II e III Pactos Republicanos encontra-se na conclusão desta pesquisa.

<sup>143</sup> Para o conceito de efetividade: CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional.** Campinas/SP, 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas/SP. Desde 2003, a Justiça Federal publica anualmente o relatório **Justiça em Números**. A partir de 2004, com a instalação do CNJ, esta publicação ficou a cargo deste Conselho. Não se incluem nos relatórios do CNJ, os dados do Supremo Tribunal Federal, que adota metodologia própria publicando, anualmente, seu Relatório de Atividades.

A sua celebração denotou o caráter explícito de uma ação governamental contínua, planejada, programada e, aqui, notadamente acompanhada de ações de verificação, a partir do momento que reconheceu que a efetividade das medidas adotadas anteriormente estava a indicar a necessidade de sua reafirmação e ampliação.<sup>144</sup>

Neste segundo Pacto, as ações dos três Poderes da União estão concentradas em:

- a) Criação de um Comitê Interinstitucional de Gestão para o desenvolvimento e acompanhamento das ações pactuadas;
- b) Continuidade da reforma do Poder Judiciário para concretização dos direitos fundamentais, democratização do acesso à Justiça, com o fortalecimento das Defensorias Públicas, da efetividade da prestação jurisdicional e do aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade;
- c) Efetividade no reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais;
- d) Fortalecimento da mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos;
- e) Ampliação da edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação;
- f) Ações de mutirão para monitoramento da execução penal e das prisões provisórias e promoção de ações de capacitação e reinserção social;
- g) Aplicação de penas alternativas;
- h) Proteção às crianças e adolescentes vítimas ou em situação de risco e promoção de medidas de aprimoramento do Sistema de Justiça em que se insere o menor em conflito com a lei;
- i) Aperfeiçoamento da assistência e do Programa de Proteção à Vítima e à Testemunha;
- j) Maior transparência e estímulo da participação social, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça;
- k) Melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- l) Fortalecimento do exercício do direito fundamental à ampla defesa e da advocacia;
- m) Viabilização de recursos orçamentários necessários à implantação dos programas e ações.<sup>145</sup>

A celebração do II Pacto foi resultado de uma experiência bem sucedida na cooperação havida entre os três Poderes no encaminhamento e nas ações resultantes do I Pacto Republicano.

<sup>144</sup> Um dos fundamentos da celebração do II Pacto prescreve: “a efetividade das medidas adotadas indica que tais compromissos devem ser reafirmados e ampliados para fortalecer a proteção aos direitos humanos, a efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça.”

<sup>145</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário: pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E48DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

A partir da revisão de projetos de lei oriundos da celebração do I Pacto, e que ficaram pendentes, a pauta deste II Pacto agrega novas propostas com uma amplitude temática contempladora de todos os órgãos integrantes de serviços judiciários e não somente o Poder Judiciário, razão pela qual o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia foram chamados a reconhecer suas “responsabilidades e contribuições para o aperfeiçoamento e qualificação das suas instituições e da prestação da Justiça”,<sup>146</sup> a conceber um genuíno Sistema de Justiça.

É interessante se notar que, neste II Pacto, há uma declarada proposta de fomento de políticas públicas, notadamente pelos seus eixos estratégicos e estruturantes, a saber:

- a) concretização de direitos humanos e fundamentais;
- b) agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e
- c) democratização do acesso à Justiça.

O Estado visa, com a adoção deste Pacto, uma:

combinação da continuidade de reformas legais com políticas públicas de efetivação de direitos a fim de comprometer os órgãos de Estado do Poder Executivo e Judiciário na aplicação das conquistas normativas, conferindo maior transparência e democracia ao Sistema de Justiça, em especial na aplicação concreta dos direitos humanos e fundamentais.<sup>147</sup>

Assim, sob esse prisma, evidencia-se que as ações governamentais, enfeixadas nos Pactos Republicanos, podem cumprir o seu papel promotor de políticas públicas. Contudo, o reconhecimento de tais ações governamentais como políticas públicas exige outro estágio de ponderação, qual seja, a apreciação dos instrumentos utilizados para implementação e sua posterior avaliação.

Emerge no horizonte a proposta de um III Pacto Republicano, com foco no incremento ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, além de reafirmar as propostas anteriores atinentes à garantia da razoável duração do processo (notadamente quanto ao novo regime dos recursos constitucionais), a democratização do acesso à Justiça e o fortalecimento das instituições que compõem o sistema de Justiça.

<sup>146</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Revista do II Pacto Republicano de Estado**, 2009.

<sup>147</sup> *Ibid.*

Como proposto anteriormente, esta pesquisa adota, também, uma posição de ordem pragmática com a finalidade de cotejar a conformidade entre as propostas formuladas pelos Pactos Republicanos e as ações deles resultantes, razão pela qual se propõe que neste espaço se façam recortes temporal e espacial na tentativa de identificar tal conformidade.

Assim, a pesquisa passa a partir deste ponto a ter o Supremo Tribunal Federal como seu objeto, na medida em que, nos últimos dez anos, ganhou importante destaque como agente institucional colaborador – e até mesmo indutor – de relevantes políticas de Estado, ao mesmo tempo em que, como última instância judicial em tema de controle difuso de constitucionalidade, tem sido cada vez mais demandado para exercitar o seu papel de guardião da Constituição.

## 2.2 Supremo Tribunal Federal (2003-2013)

No início desta exposição foram feitas referências às várias ações do Estado voltadas para o serviço judiciário que se iniciaram em 2004, com a edição da Emenda Constitucional nº 45 e a celebração do I Pacto Republicano. No entanto, é relevante considerar alguns dados estatísticos elaborados pelo Supremo Tribunal Federal desde 2003, quando a Suprema Corte iniciou uma série histórica, que afere o desempenho do Poder Judiciário com o fim de se fazer uma apreciação quantitativa dos serviços judiciários, entender seus resultados e estabelecer a relevância de sua prestação.

### 2.2.1 Avaliação ou abordagem quantitativa da Administração da Justiça Estatal

A relevância da avaliação de políticas públicas no contexto sócio-político e econômico tem ganhado nova dimensão na medida em que encerra uma preocupação crescente sobre as ações do Estado em vários de seus setores de atuação. Além disso, a avaliação é considerada como um “instrumento democrático de controle das ações governamentais”, servindo de ferramenta de planejamento e gestão para “possíveis intervenções e correção de ações desempenhadas.”<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional**. Campinas/SP, 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas/SP.

Maria Cecília de Souza Minayo, ao discorrer sobre um conceito-chave para avaliação de programas, faz uma ponderação quanto às abordagens disciplinares visando promover uma contribuição para o incremento do conhecimento e para o atingimento de objetivos de uma pesquisa,<sup>149</sup> destacando a existência de duas clássicas abordagens avaliativas: a quantitativa, a qualitativa.<sup>150</sup> O método quantitativo visa obter evidências de associações entre variáveis independentes. Ele está relacionado com uma abordagem dedutiva, a partir de uma teoria conhecida ou de uma lei geral, observando casos particulares, procurando confirmar a hipótese investigada ou gerar outras. Busca verificar resultados por meio de objetivos previamente definidos. Para controlar eventos e comportamentos, o pesquisador deve quantificar as causas e os efeitos e isolá-los do seu contexto, a fim de tornar o processo o mais objetivo possível. Há uma maior utilização desta abordagem, uma vez que boa parte dos estudos avaliativos preocupa-se em mensurar o impacto ou efeito da intervenção.

A importância da abordagem quantitativa reside na capacidade de promover a apresentação de resultados que podem ser mensurados em números, taxas e proporções. É também importante para conhecer a cobertura, a concentração e a eficiência de programas, ações e intervenções.<sup>151</sup>

Os indicadores são parâmetros quantitativa e qualitativamente elaborados para detalhar se os objetos de uma proposta estão sendo adequadamente conduzidos (avaliação de processos) ou foram alcançados (de resultados). São sinalizadores que buscam um aspecto da realidade (variável). Assinalam tendências, mas não trazem certeza absoluta quanto aos resultados de uma ação ou processo. Seu grande valor consiste em possibilitar a construção de meios de verificação dos rumos das mudanças que se quer produzir.

Na prestação de serviços judiciários, a justificativa para uma análise quantitativa é a possibilidade de uma abordagem mais completa e menos enganosa

---

<sup>149</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas.** In MINAYO, Maria Cecília de Souza, ASSIS, Simone Gonçalves de e SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. Capítulos 1, 2 e 3.

<sup>150</sup> Minayo considera uma terceira possibilidade por meio da combinação destas abordagens, chamada de avaliação por triangulação de métodos.

<sup>151</sup> MULLEN e IVERSON *apud* MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas.** In MINAYO, Maria Cecília de Souza, ASSIS, Simone Gonçalves de e SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. Capítulos 1, 2 e 3.

para verificar o comportamento dos agentes da Justiça estatal. É a análise quantitativa que permite estabelecer “inferências a partir de padrões identificáveis em grande número de decisões judiciais e processos.”<sup>152</sup> Em uma análise essencialmente qualitativa, certos elementos permanecem invisíveis, tais como tempos, atores, território geográfico, suas regularidades e correlações.

### 2.2.2 Números supremos

A partir da abordagem quantitativa, em abril de 2011, a Fundação Getúlio Vargas publicou o I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo. Este documento é o resultado de uma pesquisa dirigida por Pablo Cerdeira, e se constitui em uma ampla apreciação da atuação do Supremo Tribunal Federal no período de 1988 até 2009, contemplando dados compostos de mais de 1,2 milhão de processos, quase 14 milhões de andamentos, 1 milhão de partes e cerca de 370 mil decisões publicadas.

A escolha do Supremo Tribunal Federal como ente institucional para ser objeto de análise é justificada uma vez que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, é possível registrar que o Poder Judiciário vem desempenhando um importante papel nas transformações sociais, econômicas e políticas do Brasil que é liderado pelo STF que se consolida como um dos mais destacados *players* políticos do final do século XX e início do século XXI.

Considerando os dados produzidos pelo próprio STF, por meio dos seus relatórios anuais de atividades, do Relatório Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça e, agora, do I Relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo, é possível divisar uma participação não só qualitativa, mas, sobretudo, crescentemente quantitativa do Poder Judiciário nas ações de Estado.<sup>153</sup>

### 2.2.3 Noventa e dois milhões, trezentos e um mil, cento e treze

O número que intitula este item é um espelho que pode refletir duas realidades. Uma, respeitante ao grau de litigiosidade existente entre atores do processo e uma ideia (falsa) de franco acesso à Justiça; outra, atinente à

<sup>152</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

<sup>153</sup> Esta atuação tem sido objeto de crítica, muitas vezes por demonstrar mais do que uma atuação institucional natural um *ativismo* ou *protagonismo* judicial para o qual o Poder Judiciário não foi criado.



capacidade do Poder Judiciário oferecer um serviço público que atenda às demandas de seus destinatários.

Até o final de 2012, o serviço judiciário brasileiro (instâncias ordinária e extraordinária de jurisdição) era responsável pelo julgamento da considerável cifra de 92.301.113 processos.<sup>154</sup> Em relação à população brasileira, destinatária dos serviços judiciários, é o equivalente a um processo tramitando para cada duas pessoas.<sup>155</sup>

Entretanto, como alerta Mancuso, tais cifras não devem impressionar o intérprete mais atento, na medida em que os critérios quantitativos a seguir analisados não podem colocar em risco a “qualidade dos julgamentos” uma vez que não exibem, num primeiro olhar, a origem dos males, denominada por Mancuso de “judicialização do cotidiano.”<sup>156</sup>

Prova disso é que, apesar do aumento de produtividade dos serviços judiciários que se registra ano após ano,<sup>157</sup> tem havido um crescimento no volume de processos. Assim, não obstante haver um aumento da quantidade de processos com trânsito em julgado e respectiva baixa para arquivo (7,5% em relação a 2012), o ajuizamento de novas demandas cresceu 8,4%. Como aponta o CNJ, “apesar dos esforços, os tribunais não estão conseguindo liquidar, nem mesmo o quantitativo de processos que ingressou no Judiciário no período, dada a elevada procura pela Justiça.”<sup>158</sup>

Com esta ressalva feita, é preciso verificar se tal paradoxo ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal, uma vez que aquela judicialização se expressou, ao

<sup>154</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2013: ano-base 2012**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 16 out. 2013. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de Atividades 2012**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012, p. 26.

<sup>155</sup> De acordo com o censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população brasileira é formada por 190.732.694 pessoas. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

<sup>156</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 28

<sup>157</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2013: ano-base 2012**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>158</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2013: ano-base 2012**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 16 out. 2013.

final de 2013, em um estoque de cerca de 67 mil processos em tramitação.<sup>159</sup> Em termos relativos, esta quantidade de processos corresponde a, aproximadamente, 0,07% do total de feitos tramitando nos tribunais brasileiros, constituindo-se em um micro-serviço judiciário, abrigando um quantitativo de casos pendentes um pouco menor que o do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.<sup>160</sup> No entanto, como se verá adiante, apesar de ser órgão de cúpula da atividade judicial brasileira mantém em tramitação significativa quantidade de causas se comparado com outras cortes supremas que abrigam quantitativos bem inferiores, ainda se se considerar a relação processo-habitante. O crescimento quantitativo dos recursos nasceu da fantástica quantidade de processos que ingressam anualmente na Corte, anotando-se que em 1891 foi autuado o Recurso Extraordinário nº 1, no STF e, em 1904, havia um acervo de 26 recursos; em 1933, esse acervo abrigava 55 processos e, quando a sede do STF mudou para Brasília, em 1960, foram julgados 5.946 recursos extraordinários. Em 1985, quando o estudo foi realizado, foram apreciados 17.798 processos.<sup>161</sup>

O quadro a seguir, ordenado pela relação entre quantidade de processos e população, demonstra o grau de litigiosidade existente em diversas cortes constitucionais no mundo.<sup>162</sup>

<sup>159</sup> O acervo processual do STF até dez/2013 era de 67.052 feitos. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoatual>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

<sup>160</sup> Conforme apontou o Relatório Justiça em números 2013, o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima tinha 67.932 processos em tramitação, em 2012.

<sup>161</sup> PENNA, Carlos Robichez. **O recurso extraordinário e a crise do Supremo Tribunal Federal**, apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 75.

<sup>162</sup> Disponível em: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2011/B-I.html>>; <<http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2012year-endreport.pdf>>; <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tribunal-estatisticas.html>>; <<http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/estadisticas/pages/estadisticas2011.aspx#A16>>; <[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/GraficiRelazione2012.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/GraficiRelazione2012.pdf)>; <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/affaires-en-instance/affaires-en-instance.28377.html#L>>; <<http://www.supremecourt.gov.uk/current-cases/index.html>>; <[http://www.courts.go.jp/english/publications/statistical\\_table/index.html](http://www.courts.go.jp/english/publications/statistical_table/index.html)>; <[http://www.pjn.gov.ar/07\\_estadisticas/Trabajos\\_Especiales/nuevolibro%202011/CapituloIII\\_11\\_TRA MITACION.htm](http://www.pjn.gov.ar/07_estadisticas/Trabajos_Especiales/nuevolibro%202011/CapituloIII_11_TRA MITACION.htm)>; <[http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/Anuario/anuario\\_2011.pdf](http://www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/Anuario/anuario_2011.pdf)>; <<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/documentos/memorias-y-cuentas>>; <[http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/XVII%20rganos\\_ComisinTransparencia%20%20Informes%20 2011/Informe\\_Ejecutivo\\_de\\_Transparencia\\_2012.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/XVII%20rganos_ComisinTransparencia%20%20Informes%20 2011/Informe_Ejecutivo_de_Transparencia_2012.pdf)>; <<http://www.tsj.gov.ve/gestion/gestion.asp?ano=2012>>; <[http://supremecourtofindia.nic.in/rti/rti\\_012012to032012.pdf](http://supremecourtofindia.nic.in/rti/rti_012012to032012.pdf)>; <<http://www.constitutionalcourt.org.za/site/judgments/judgments.htm>>. Departamento de Assuntos

Classif.	País <sup>163</sup>	Estoque ao final do exercício <sup>164</sup>	População (x1000) <sup>165</sup>	processos/100.000 hab.
1º	Argentina	18.446	40.412	40/100.000
2º	México	55.209 <sup>166</sup>	113.423	40/100.000
3º	Brasil	66.939	194.946	30/100.000
4º	Venezuela	6.660 <sup>167</sup>	28.980	20/100.000
5º	Espanha	4.546	46.077	9/100.000
6º	Uruguai	217	3.369	6/100.000
7º	Portugal	405	10.676	3/100.000
8º	Estados Unidos	7.713	310.384	2/100.000
9º	Alemanha	3.467	82.302	2/100.000
10º	Chile	467 <sup>168</sup>	17.114	2/100.000
11º	Japão	2.407 <sup>169</sup>	126.536	1/100.000
12º	Itália	374	60.551	0,6/100.000
13º	Inglaterra	259	62.036	0,4/100.000
14º	Índia	4182	1.224.614	0,4/100.000
15º	França	121	62.787	0,1/100.000
16º	África do Sul	2	50.133	0,003/100.000

Quadro 2 - Litigiosidade nas Cortes Constitucionais estrangeiras

Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Disponível em <[http://esa.un.org/unpd/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting_population.htm)>, considerando dados de 2010. Acesso em: 03 mai. 2013.

<sup>163</sup> Não foi possível fazer um levantamento preciso do estoque de processos das cortes supremas de alguns países integrantes de blocos econômicos dos quais o Brasil faz parte, por inacessibilidade ou inexistência da informação. No caso dos BRICS, não há dados disponíveis em relação à China e à Rússia. Quanto ao MERCOSUL, os dados do Paraguai são inconsistentes na medida em que as estatísticas que apresenta não são suficientes para se verificar um estoque processual, mas apenas o total de decisões proferidas até o ano de 2010. Esta informação foi desconsiderada, uma vez que desnaturaria os parâmetros da pesquisa.

<sup>164</sup> Algumas cortes constitucionais ainda não disponibilizaram os dados referentes ao ano de 2012. Assim, eventualmente se consideram dados referentes ao ano de 2011, conforme indicado na nota de rodapé específica.

<sup>165</sup> Para fins de parametrização com dados dos demais países, foi utilizado o resultado da pesquisa constante da **World Population Prospects: The 2010 Revision**. Nova Iorque. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Disponível em <[http://esa.un.org/unpd/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting_population.htm)>, considerando dados de 2010. Acesso em: 03 mai. 2013.

<sup>166</sup> Não foi possível, também, obter o estoque, assim, se usaram os ingressos havidos em 2012, valendo dizer que 99,8% destes ingressos foram julgados.

<sup>167</sup> O Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela não apresenta estoque de processos desde o ano 2000, uma vez que julga causas em quantidade superior às que ingressam. Assim, utilizou-se o quantitativo de feitos que ingressaram naquela Corte em 2012.

<sup>168</sup> Média dos saldos de 2009, 2010 e 2011 a partir de ingressos em 2009.

<sup>169</sup> Dados de 2010.

Cabe investigar, a partir desta perspectiva quantitativa, as reformas legais – constitucionais e infraconstitucionais – ocorridas desde 2004, para se averiguar se as inovações processuais propostas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, têm atendido ao primado da “razoável duração do processo” uma vez que tais instrumentos normativos foram veículos dos pactos republicanos.

Na busca destas respostas, estabeleceu-se um marco temporal adequado a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>170</sup> até o final de 2013 com um recorte material feito a partir da apreciação do quantitativo de dois recursos judiciais (recursos extraordinários e agravos),<sup>171</sup> uma vez que estes são os feitos cuja quantidade em certo momento “chegou a ponto de pôr em xeque a capacidade do próprio Supremo de se autogerir.”<sup>172</sup>

De acordo com o art. 102, inciso III, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição, detém competência recursal, para apreciar causas decididas em única ou última instância, onde a decisão recorrida aprecie questão constitucional, violando-a diretamente ou exercendo o controle difuso de constitucionalidade da legislação local ou federal, o que faz do STF uma terceira instância jurisdicional<sup>173</sup> com a única finalidade de julgar recursos.

É importante destacar que esta competência de corte de revisão, impõe ao STF a reapreciação de decisões proferidas por qualquer corte estadual ou federal que julgue causas em única ou última instância, ainda que não sejam um tribunal,<sup>174</sup> o que permitiu, até recente época, que causas sem qualquer repercussão

<sup>170</sup> A Emenda Constitucional nº 45/2004 foi causa direta da celebração do **I Pacto Republicano**, cujo objeto principal foi a implementação de um marco normativo de várias legislações de cunho material e processual.

<sup>171</sup> Em 2010, o Observatório da Justiça Brasileira fez pesquisa exploratória quanto à judicialização da política no Supremo Tribunal Federal levando em conta uma análise quantitativa sobre as ações de controle concentrado de constitucionalidade.

<sup>172</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 58.

<sup>173</sup> É possível até mesmo ter o STF como quarta instância recursal, se considerarmos a possibilidade de interposição de recurso extraordinário contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento de recurso especial com fundamento constitucional.

<sup>174</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 203: não cabe recurso especial contra decisão proferida, nos limites de sua competência, por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ.txt](http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.txt)>. Acesso em: 11 out. 2011. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 640: é cabível Recurso Extraordinário contra decisões proferidas por Juiz de Primeiro Grau, nas causas de alçada, ou por Turma Recursal de Juizado Especial Cível e Criminal. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700)>. Acesso em: 11 out. 2011.

econômica ou social, ainda que fundadas em violação constitucional – mas não necessariamente com matéria constitucional a ser apreciada – fossem discutidas pelo STF.

A Figura 1, apresentada a seguir, evidencia o forte perfil recursal da Corte Constitucional brasileira, na qual, cerca de 80% das causas apreciadas pelo STF concentram-se em recursos extraordinários e em agravos que visavam o seu destrancamento.

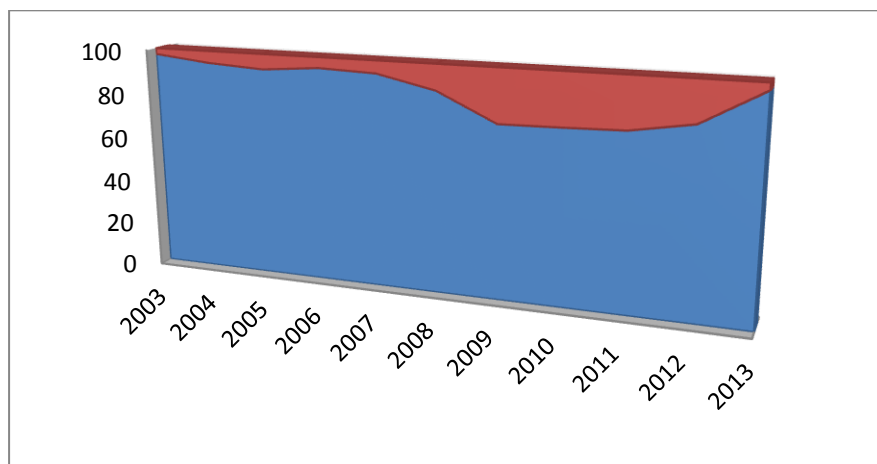


Figura 1. Percentual de recursos extraordinários (RE), agravos de instrumento (AI) e recursos extraordinários com agravo (ARE), em relação ao total de processos distribuídos entre todas as classes de 2003 a 2013.<sup>175</sup>

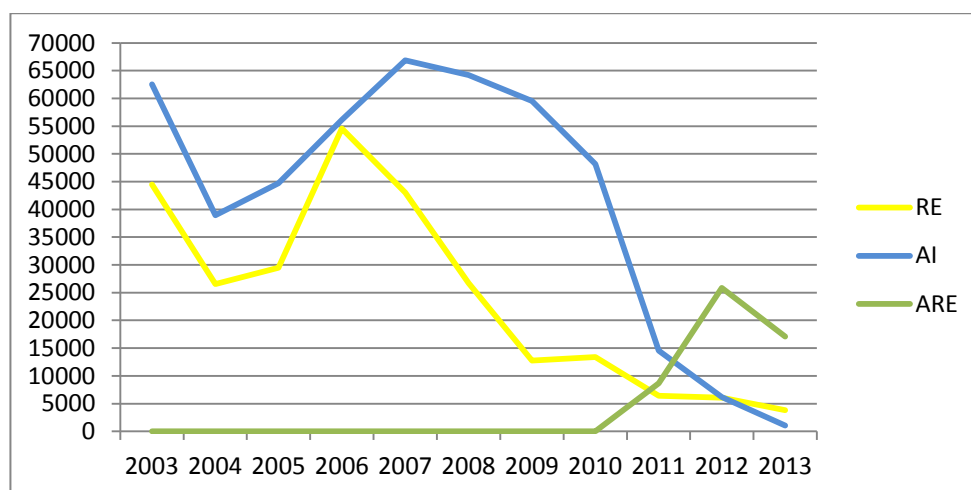


Figura 2. Evolução da distribuição dos recursos extraordinários (RE) e agravos (AI e ARE) de 2003 a 2013.<sup>176</sup>

<sup>175</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

<sup>176</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 04 jan. 2014. Dados atualizados até 02 set. 2013.

A Figura 2 ilustra a evolução da distribuição dos recursos extraordinários e agravos a partir do ano de 2004, quando foi promulgada a EC nº 45/2004 até o final do ano de 2013. Não há dúvidas que as reformas do Poder Judiciário concebidas pela EC nº 45/2004 e implementadas pela legislação infraconstitucional, a partir dos anos seguintes, trouxeram impacto no volume recursal do STF. No entanto, o efeito concreto da EC nº 45/2004 não é, tão-somente, a redução drástica da quantidade de recursos apreciados pelo STF, a partir de 2007.<sup>177</sup> De acordo com o I Relatório Supremo em números:

desde o segundo semestre de 2007 até 2011, a soma de REs e AIs com preliminar de repercussão geral alcança 78.500 processos, que foram classificados em 373 matérias diferentes. Ou seja, com 373 julgamentos, todos os 78.500 processos poderiam ser devolvidos para seus tribunais de origem, para julgamento.<sup>178</sup>

Esta afirmação demonstra a relevância que o instituto da repercussão geral deveria ter para a prestação de serviços judiciais no STF, a partir do momento em que menos casos seriam julgados pela Corte, destinando-a a uma atividade mais nobre do que mera corte de revisão.

No entanto, como aponta o I Relatório, não obstante o visível benefício trazido pela EC nº 45/2004 – e, ao contrário da afirmação de que o verdadeiro beneficiário poderá ser o cidadão – existem grandes obstáculos a serem superados, pois, apesar da redução quantitativa apontada há, ainda, enorme volume de recursos anualmente protocolados como se viu na Figura 2, para os quais o Tribunal talvez não esteja preparado para lidar. Por outro lado, a pura aplicação da repercussão geral não garante celeridade de prestação jurisdicional. Esta é a conclusão do I Relatório Supremo em números, quando afirma:

Essa situação gera um paradoxo: se, por um lado, os ministros do Supremo precisam julgar muito menos casos em comparação com o

<sup>177</sup> O instituto da repercussão geral, instituído pela EC nº 45/2004, só se tornou aplicável como requisito de admissibilidade do RE e do AI a partir da Emenda Regimental nº 21, de 3 de maio de 2007.

<sup>178</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 61. Atualmente são 697 temas que autorizaram a devolução de um pouco mais de noventa mil processos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

sistema anterior à repercussão geral para equilibrar casos novos e casos julgados (mais de 100 mil processos antes contra 100 matérias por ano agora), por outro, isso não significa que os processos tenham se tornado mais céleres para as partes. Antes, o trânsito em julgado ocorria no próprio Supremo. Agora, é preciso aguardar uma decisão de um caso em abstrato pelo Supremo e que o tribunal aplique a decisão ao caso, sendo ainda possível que a decisão geral não se aplique ao caso específico.

A repercussão geral reduziu drasticamente o número de processos que dependeriam de julgamento no âmbito do Supremo. Também possibilitou o crescimento das outras personas, a ordinária e a constitucional. Os dados do Supremo em números mostram isso com clareza. Mas pode não ter reduzido, do ponto de vista dos cidadãos, o número de recursos necessários até o trânsito em julgado de uma dada questão. Seu efeito pode até mesmo ter sido o inverso: em muitos casos, processos que já levaram anos para chegar até os tribunais podem ficar represados aguardando uma decisão do STF que, eventualmente, pode inclusive não se aplicar perfeitamente a seu caso. Nesta circunstância, haveria não apenas um aumento de tempo para a decisão final, mas também um aumento de etapas.<sup>179</sup>

Esta constatação parece frustrar as expectativas, pelo menos para aqueles que militam diariamente no STF, pois não conseguem verificar ali a promessa feita pela EC nº 45/2004, fato que se percebe pelos números absolutos que habitam as prateleiras daquela Corte, aliado ao fato de que já se divisam no horizonte, novas estratégias processuais para transgressão ao mecanismo da repercussão geral.

O que se percebe, a partir das ações adotadas e dos números apresentados, é que o concerto entre os agentes políticos pode ser causa de mudanças paradigmáticas na administração da Justiça, como se espera na gestão de políticas públicas. Entretanto, os resultados que até agora se verificaram, a partir das avaliações quantitativas observadas, com particular atenção no Supremo Tribunal Federal, estão a merecer detida atenção dos agentes políticos de modo a estabelecer uma importante confrontação com as ações adotadas, inclusive no plano normativo para ocasionais correções na condução desta política pública,<sup>180</sup>

<sup>179</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 61. Até novembro de 2013, havia 711.331 recursos sobrestados, aguardando o julgamento dos *leading case* nos quais a matéria teve repercussão geral reconhecida. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=sobrestadosrg>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

<sup>180</sup> Saravia explora um conceito operacional, segundo o qual a política pública é “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.” Como citou-se anteriormente, Heidemann concluiu o ciclo conceitual com a *avaliação*,

pois as ações do legislador constituinte e ordinário, a prática forense e o comportamento de alguns atores processuais, principalmente do Estado,<sup>181</sup> mostram-se determinantes na formulação e implantação de medidas que possam, de forma significativa, influenciar no exercício da administração da Justiça estatal.

---

cujo objetivo passa pela continuidade da política pública proposta, seu aperfeiçoamento, reformulação ou, até mesmo, sua descontinuidade.

<sup>181</sup> Em setembro de 2011, a Caixa Econômica Federal desistiu de quase 500 processos em tramitação no STF, movida pelo fato de serem de causas de pequeno valor e cuja jurisprudência lhe era desfavorável. Mais recentemente, por iniciativa do Ministro Luiz Fux, houve mutirão de conciliação envolvendo, também, o Banco do Brasil para desistência de recursos em cujo tema a jurisprudência está pacificada. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 jul. 2013. A Advocacia-Geral da União, a seu turno, desistiu de 1.044 processos que tramitavam no Tribunal Superior do Trabalho (TST) como forma de desafogar o Judiciário e evitar prejuízos à Administração Pública. Disponível em [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br). Acesso em 09 out. 2010. No Superior Tribunal de Justiça, o Banco Itaú trabalha na racionalização dos recursos interpostos, o que provocou, a partir de 2011, a desistência de 4.500 recursos.

Disponível em: <[www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=448&tmp.texto=109815&tmp.area\\_anterior=44&tmp.argumento\\_pesquisa=ita%FA](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=448&tmp.texto=109815&tmp.area_anterior=44&tmp.argumento_pesquisa=ita%FA)>. Acesso em: 29 jul. 2013.



## CAPÍTULO 3

### INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DE ACESSO ADEQUADO À JUSTIÇA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No Capítulo 1 destacou-se que, mais que uma garantia de utilização de serviços judiciários, o acesso à Justiça deve ser qualificado por aquilo que Boaventura de Sousa Santos denomina de “real igualdade de acesso ao sistema jurídico e judicial.”<sup>182</sup> Significa dizer, como se apontou, que há a necessidade de que o acesso à Justiça seja eficaz de molde a produzir um serviço concretizador de direitos e garantias. Portanto, o acesso à Justiça não deve assegurar apenas a possibilidade de ajuizamento da pretensão mas, principalmente, a justa, adequada e tempestiva prestação de Justiça.

Kazuo Watanabe, ao se referir ao acesso à Justiça, preconiza que ela se corporifica mediante a existência de uma “ordem jurídica justa” e “adequadamente organizada”, onde haja ferramentas processuais viabilizadoras de concretização de direitos. Nesta medida, Watanabe identifica os seguintes elementos que compõem um justo processo:<sup>183</sup>

- a) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial;
- b) adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica;
- c) magistratura ciente e consciente da realidade social e comprometida em realizar a ordem jurídica justa;
- d) preordenação de instrumentos processuais capazes de promover uma tutela de direitos revestida de efetividade;
- e) remoção de obstáculos que se antepõem ao acesso à Justiça.

A doutrina contemporânea afirma que a última *ratio* para se reconhecer o direito de ação como postulado maior, é o entendimento de que tal paradigma vai além do “mero acesso ao processo” e este “não se satisfaz com a simples obtenção de sentença de mérito” mas sim com uma tutela jurisdicional de qualidade.<sup>184</sup>

<sup>182</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra, Set/2009.

<sup>183</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e a sociedade moderna**. In **Participação e processo**. Coord. Ada P. Grinover, Cândido R. Dinamarco e Kazuo Watanabe, São Paulo: RT, 1988, p. 134-5.

<sup>184</sup> MELO, Gustavo de Medeiros. **O acesso adequado à Justiça na perspectiva do justo processo**. In FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa (Coord.). **Processo e Constituição – Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 18.

A celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e, posteriormente, do Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, aderido pelo Brasil em 1992, têm como uma de suas principais pretensões, despertar uma consciência em torno dos direitos da pessoa humana, nos quais está inserido o “direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial.”<sup>185</sup> Para tanto, os Estados-parte haveriam de adotar medidas concretas neste campo objetivando a cessação da violação deste direito que não atinge somente a pessoa, mas a sociedade.<sup>186</sup>

Assim, nasce a ideia de que aquelas medidas concretas devem se dar a partir de um justo processo promotor de canais de jurisdição que proporcionem “condições mínimas e insuprimíveis para aplicação do direito material com Justiça.”<sup>187</sup>

No entanto, para se garantir um justo processo ao cidadão, Augusto Mario Morello – neste ponto aproximando-se de Cappelletti – aponta a necessidade de superação de certos obstáculos internos e externos destacando a inexpressividade das causas coletivas, o excesso de formalismo (obstáculo interno) e as discriminações de ordem econômica (obstáculo externo). Os fatores que envolvem o desconhecimento de direitos e efetiva assistência jurídica gratuita são elencados por Morello como barreiras de acesso,<sup>188</sup> não obstante, no caso brasileiro, com a constitucionalização de direitos e a previsão de diversos instrumentos, agentes legitimados ordinária e extraordinariamente para postulação de demandas e a garantia de assistência jurídica gratuita, tanto por isenção de custas como a existência da Defensoria Pública, aqueles elementos não podem ser tidos como obstáculos ao acesso ao justo processo.

### 3.1 O tempo, o recurso extraordinário e o Supremo Tribunal Federal

Data de 1950, a primeira vez que um documento oficial trazia à tona uma preocupação com a celeridade da prestação jurisdicional. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, imbuída da perspectiva de assegurar as liberdades fundamentais como base de Justiça, outorgou o direito à pessoa, de ter sua causa

<sup>185</sup>MELO, Gustavo de Medeiros. **O acesso adequado à Justiça na perspectiva do justo processo.** In FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa (Coord.). **Processo e Constituição – Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 13.

<sup>186</sup>BRASIL. Decreto nº 678, de 6 nov. 1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 22 nov. 1969, D.O.U. de 9 nov. 1992.

<sup>187</sup>MELO, Gustavo de Medeiros. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>188</sup>MORELLO, Augusto M. **El proceso justo.** Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2005, p. 67-75.

examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso a sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo. quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da Justiça.<sup>189</sup>

De lá até os dias atuais, são diversos os textos normativos supra-nacionais e Constituições de vários países que contemplaram o direito a um processo justo com uma duração razoável.<sup>190</sup> No Brasil, como citado anteriormente, este direito foi garantido em 1992, a partir da sua adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969. Contudo, foi somente com Emenda Constitucional nº 45/2004, que a Constituição Federal passou a contemplar este direito, não obstante Mendes asseverar que vários autores “já consideravam implícita na ideia de proteção judicial efetiva, no princípio do Estado de Direito e no próprio postulado da pessoa humana”.<sup>191</sup>

A preocupação com o tempo é justificável e quase secular. Rui Barbosa, em clássico discurso<sup>192</sup> já a afirmara:

a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinhos são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinqüente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente.

<sup>189</sup> Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art. 6º, nº 1. Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

<sup>190</sup> Neste sentido é possível citar a Constituição da França (art. 55), Espanha (art. 24.2) Portugal (art. 20, nº 4), Itália (art. 111), Chile (art. 19, nº 3) e, ainda, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto de São José da Costa Rica.

<sup>191</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 504.

<sup>192</sup> BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999, p. 40.

Donaldo Armelin, em época mais recente, é categórico quando afirma:

Se o tempo é a dimensão fundamental na vida humana, no processo desempenha ele idêntico papel; não somente porque, como diz Carnelutti, processo é vida, mas também porquanto, tendendo o processo a atingir seu fim moral com a máxima presteza, a demora na sua conclusão é sempre detrimental, máxime quando se cuida de evitar os empecos à sua própria eficácia na atuação do direito objetivo.<sup>193</sup>

Não há qualquer utilidade na tutela jurisdicional de direitos materiais se prestada fora do que seria o espaço razoável de tempo o que, segundo Federico Carpi, acaba por provocar uma “compressão dos direitos fundamentais do cidadão”,<sup>194</sup> ainda mais se se observar o modelo de sucessivas instâncias de revisão existente no Brasil.

Adriana Grandinetti Viana afirma que “a proteção dos direitos fundamentais, elencados na Constituição dos países democráticos, deve ser acompanhada pela efetivação do tempo da Justiça para concretizar esses direitos”, não se permitindo a convivência de um paradoxo efetividade *versus* morosidade, em razão de princípios-garantia que deixam de ser cumpridos por descumprimento ou ausência de políticas públicas específicas para o ajustamento do acesso à Justiça.<sup>195</sup>

Entretanto, uma das críticas mais precisas quanto à relação entre o tempo e o processo é de François Ost, que vê o positivismo jurídico e a formalidade do procedimento como meios de atrelamento do tempo ao direito. Para ele:

o tempo é uma forma de relembrar tanto o passado – reivindicado pelo procedimento judicial em busca da satisfação material e bem estar –, quanto o presente – que assegura a execução do fato –, como o futuro – a promessa de pacificação e ordem social, por ser o amanhã uma potência escondida.<sup>196</sup>

No plano processual este conceito atinge o modelo de duplo grau de jurisdição sancionado pela Constituição Federal mas, principalmente, a dinâmica dos

<sup>193</sup> ARMELIN, Donaldo. **A tutela jurisdicional cautelar**. In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 23/115.

<sup>194</sup> MELO, Gustavo de Medeiros. **O acesso adequado à Justiça na perspectiva do justo processo**. In FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa (Coord.). **Processo e Constituição – Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 21.

<sup>195</sup> VIANA, Adriana Grandinetti. **A Razoável Duração do Processo como Mecanismo de Desenvolvimento Social**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

<sup>196</sup> *Apud* HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: < <http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>. Acesso em: 08 out. 2013.

recursos excepcionais cuja aplicação estaria autorizada, em tese, apenas para uniformização e preservação da interpretação do Direito federal e da Constituição, por meio dos recursos especial e extraordinário.

No entanto, esse modelo, ao admitir, em sede extraordinária, o controle difuso de constitucionalidade, o faz considerando apenas uma violação em tese da norma constitucional pelos cortes de apelação (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Turmas Recursais de Juizados Especiais e órgãos jurisdicionais de alçada). É esta a dicção que se extrai do art. 102, inciso III, letra 'a', da Constituição Federal, ao outorgar a competência ao Supremo Tribunal Federal para julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar, pelo menos em abstrato, um ou mais de seus dispositivos.

Com efeito, não há a necessidade de a parte sucumbente na instância ordinária demonstrar uma violação material, real ou efetiva à Constituição, bastando, tão-somente, a mera alegação da dissonância da decisão recorrida com a norma constitucional para que o Supremo Tribunal Federal abra as portas à sua pretensão recursal. Este sistema permite que qualquer causa, de qualquer valor e conteúdo, entre quaisquer partes seja objeto de deliberação pelo STF, mesmo se considerarmos os filtros da repercussão geral e da súmula vinculante e mesmo os de ordem processual ordinária, como a súmula impeditiva de recurso de apelação prevista no art. 518, § 1º, do Código de Processo Civil.

Diante desse sistema, é possível conceber-se três instâncias decisórias – sem se considerar os recursos internos interpostos na primeira, segunda e terceira instâncias – para uma mesma tese, o que desvirtua a natureza de guarda da Constituição que o STF possui e dilata, indefinidamente, a efetiva prestação jurisdicional, ou como se sustenta, o justo processo ou o acesso à Justiça.

A banalização do recurso extraordinário, transmutado em segunda apelação, transforma também o Supremo Tribunal Federal em corte de cassação para a qual ele não foi instituído nem estruturado, impedindo que a natural competência de controlar a constitucionalidade da norma (de modo difuso ou concentrado) seja exercida autenticamente.

No Capítulo 2 verificou-se que o Brasil ocupa o terceiro lugar no mundo em volume relativo de causas que chegam até a sua Corte Constitucional (30/100.000

habitantes).<sup>197</sup> Por outro lado, cerca de 90% (42.438 recursos) do acervo atual do STF foi autuado há menos de seis anos e ainda não definitivamente julgados<sup>198</sup> para que, em cerca de 85% dos julgamentos, se mantenha a decisão contra a qual é interposto o recurso extraordinário.<sup>199</sup>

É de se repetir que o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição outorga ao cidadão um direito que o processo judicial terá uma duração razoável,<sup>200</sup> ao mesmo tempo fornecendo meios que haverão de lhe garantir a celeridade. Contudo, no caso do STF, o problema que se coloca é identificar que meios há ou poderiam haver para oferta daquela garantia, removendo aquelas barreiras internas anteriormente citadas, a exemplo do que ocorre com a implementação de políticas públicas como forma de acesso à Justiça.

### 3.2 Modelos, propostas e práticas de outorga de celeridade processual para aplicação ao Supremo Tribunal Federal

O julgamento de um recurso extraordinário (ou do agravo que lhe visa a admissibilidade) obedece, via de regra, à legislação processual e regimental, mediante decisão monocrática do relator em razão de a maior parte das matérias que chegam até a Corte se adequarem ao contido no artigo 557 do CPC e no art. 21 do RISTF. Fora destas hipóteses ou depois do seu julgamento monocrático, se legitima a apreciação pelos colegiados (Turmas e Plenário). Na maioria dos julgamentos, a tendência do Tribunal é adotar a opção de não decidir a matéria posta, uma vez que, como sustenta Felipe de Melo Fonte, “a tradição brasileira é de

<sup>197</sup> No caso do Brasil, só considerados os recursos extraordinários e os agravos que visam a sua admissibilidade.

<sup>198</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cmstfRelatorio/anexo/relatorio2012.pdf>>. Acesso em 13 out. 2013.

<sup>199</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/v.asp?servico=estatistica&pagina=decisoesgeral>>. Acessado em: 12 jul. 2013.

<sup>200</sup> José Rogério Cruz e Tucci, ao estabelecer uma associação entre efetividade e tempestividade da tutela jurisdicional, faz um análise detalhada deste direito, acolhendo a conclusão de José Antonio Tomé Garcia que entende que um processo com duração razoável é aquele em que se lhe retiram as dilações indevidas ou seja “os atrasos ou delongas que se produzem no processo por inobservância dos prazos estabelecidos, por injustificados prolongamentos das etapas mortas que separam a realização de um ato processual de outro, sem subordinação a um lapso temporal previamente fixado, e, sempre, sem que aludidas dilações dependem da vontade das partes ou de seus mandatários. *In* TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 67. No mesmo sentido: Paulo Hoffman, para quem um processo com duração razoável é aquele “sem dilações ou atos desnecessários, realizados da forma mais rápida e eficaz e se e quando indispensáveis. *In* **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 41; e CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil: volume 1**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 68.

filtros indiretos de acesso à jurisdição constitucional, erigidos por meio de interpretação de pressupostos e condições processuais para a admissão e conhecimento de recursos ou de ações,<sup>201</sup> importando ter em mente que as restrições erguidas pelo STF são elementos que entravam o “acesso à jurisdição constitucional de modo não-republicano.”<sup>202</sup> Em situações nas quais o tempo é um fator de pressão, o sistema de formulários e modelos acaba sendo o caminho natural para uma prestação jurisdicional formal, mas não efetiva. Para uma revisão paradigmática, na qual o STF utilize, racionalmente, seu tempo, há que se vislumbrar soluções otimizadoras do serviço judiciário prestado pela Corte.

Não se desconhece a crítica feita por Mancuso quanto à adoção das “crescentes (e arriscadas) compactações nos procedimentos, dando azo a cognições parciais (sentido da extensão) e sumárias (sentido da profundidade), em detrimento da desejável *jurisdição integral*.”<sup>203</sup>

Por outro lado, não há como negar que o tempo, a história e cultura de uma sociedade exigem o reajustamento de suas relações:

Trata-se a este propósito de que as relações fácticas ou usos que o legislador histórico tinha perante si e em conformidade aos quais projectou a sua regulação, para os quais a tinha pensado, variaram de tal modo que a norma dada deixou de se ‘ajustar’ às novas relações. É o factor temporal que se faz notar aqui. Qualquer lei está, como facto histórico, em relação actuante com o seu tempo. Mas o tempo também não está em quietude; o que no momento da gênese da lei actuava de modo determinado, desejado pelo legislador, pode posteriormente actuar de um modo que nem sequer o legislador previu, nem, se o pudesse ter previsto, estaria disposto a aprovar.<sup>204</sup>

Seguem-se, adiante, alguns modelos e práticas adotados por outros países e, até mesmo, pelo próprio Tribunal constitucional brasileiro que podem, de resto, colaborar como meios de garantir a celeridade da tramitação processual, na medida em que se faz necessário pensar num Tribunal renovado que perceba que não “basta a singela *aplicação da norma de regência aos fatos da lide*, mas se espera mais do que isso, reclamando-se o engajamento do juiz no esforço geral pela

<sup>201</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Decidindo não decidir: Preferências Restritivas e Autorregulação Processual na Jurisdição Constitucional Brasileira**. Texto em *portable document format*, p. 6-7.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>203</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 26.

<sup>204</sup> LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 495.

*pacificação justa e tempestiva dos conflitos.*<sup>205</sup> Acrescenta-se, ainda, algumas reflexões oriundas da prática diária da análise e do julgamento dos recursos extraordinários.

### 3.2.1 O Supremo Tribunal Federal e o controle de sua própria agenda (autorregulação processual)<sup>206</sup>

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal passou a desempenhar um papel mais ativo na sociedade brasileira. A constitucionalização de uma vasta gama de direitos fundamentais faz da Corte Suprema um agente ativo na solução de importantes controvérsias sociais<sup>207</sup> mas, ao mesmo tempo, vulgarizou-lhe a atribuição de guardião da Constituição nas questões mais mezinhas como ocorre no exercício do controle difuso de constitucionalidade. Daí a afirmação de Eduardo Mendonça e Luis Roberto Barroso quando, ao propugnarem pela redução de competências do STF, reconhecem que o Tribunal, em volume e variedade “julga mais processos do que qualquer dos seus congêneres nos outros países”,<sup>208</sup> como se demonstrou anteriormente.

Neste sentido, já se verifica o que alguns denominam de crise<sup>209</sup> ou colapso<sup>210</sup> do sistema de repercussão geral criado em 2004 e incorporado ao processamento e julgamento dos recursos extraordinários em 2007, como aponta Marco Aurélio Mello:

Hoje, existem no Supremo trezentos e oito extraordinários com repercussão geral admitida e apreciação de fundo pendente. Já há mais recursos extraordinários a tramitar dentro do novo sistema do que a capacidade atual do Tribunal de examiná-los nos anos vindouros, mesmo que, no colegiado virtual, não se declare a repercussão geral de qualquer matéria em futuro próximo. No

<sup>205</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 383.

<sup>206</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Decidindo não decidir: Preferências Restritivas e Autorregulação Processual na Jurisdição Constitucional Brasileira**. Texto em *portable document format*, p. 20.

<sup>207</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em <<http://www.oab.br>>. Acesso em 06 set. 2012.

<sup>208</sup> MENDONÇA, Eduardo e BARROSO, Luis Roberto. **O STF entre seus papéis contramajoritário e representativo**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-entre-seus-papeis-contramajoritario-e-representativo>>. Acesso em: 25 jan. 2013. A pesquisa realizada para esta dissertação, incluindo as informações fornecidas pelas próprias Cortes Constitucionais dos países pesquisados, indica que o Brasil ocupa, em termos relativos, a terceira posição em volume de processos apreciados por um Tribunal Constitucional.

<sup>209</sup> MENDONÇA, Eduardo e BARROSO, Luis Roberto. **O STF entre seus papéis contramajoritário e representativo**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-entre-seus-papeis-contramajoritario-e-representativo>>. Acesso em: 25 jan. 2013..

<sup>210</sup> *Apud* MENDONÇA, Eduardo e BARROSO, Luis Roberto. *op. cit.*



primeiro semestre de 2012, foi analisado o mérito de apenas cinco recursos com repercussão geral assentada. Outros 17 aguardam inclusão em pauta. O ritmo de reconhecimento, quando comparado ao de julgamento, leva a prever o colapso do sistema.

[...]

Segundo estatística do próprio Tribunal, pelo menos 267.514 estariam sobrestados nos tribunais federais e estaduais, aguardando o Supremo pronunciar-se quanto ao mérito das matérias.<sup>211</sup>

Corroborando o raciocínio acima, Fonte registra que “nesse ritmo, se nenhuma outra matéria for considerada de repercussão geral, o Supremo julgará todas as teses em dilatados dezessete anos”.<sup>212</sup> Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, preso ao princípio da inércia, “não é uma corte que escolhe o que julga fundamental julgar. É antes uma corte escolhida pela parte. Não constrói seu destino. Seu destino lhe é construído por cada recurso que lhe chega por deliberação alheia, de terceiros”.<sup>213</sup>

Observando outras cortes constitucionais, é possível verificar a existência de critérios extremamente restritos de seleção de matérias de importância, a partir de apreciação discricionária do conceito de relevância da causa, como ocorre com o *writ of certiorari*, na Corte Suprema dos Estados Unidos e com o cabimento da reclamação constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), no Tribunal Constitucional alemão. Daí a razão pela qual Mendonça e Barroso sugerem uma radicalização procedimental no julgamento das matérias submetidas ao regime da repercussão geral combinando um critério quantitativo-qualitativo.<sup>214</sup>

É imperioso que o STF use da prerrogativa de identificar quais causas decidir e em que momento o fará, uma discricionariedade que, longe de ser anti-republicana, a confirma, a fim de que se estabeleça uma “deliberação coletiva sobre

<sup>211</sup> O texto elaborado data de 2012. Ao final de 2013, conforme estatística do STF e repetindo a redação do autor, existiam no Supremo quinhentos e vinte e nove extraordinários com repercussão geral admitida e apreciação de fundo pendente. Pelo menos 711.331 estariam sobrestados nos tribunais federais e estaduais, aguardando o Supremo pronunciar-se quanto ao mérito das matérias.

<sup>212</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Decidindo não decidir: Preferências Restritivas e Autorregulação Processual na Jurisdição Constitucional Brasileira**. Texto em *portable document format*, p. 9.

<sup>213</sup> FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, p. 21.

<sup>214</sup> MENDONÇA, Eduardo e BARROSO, Luis Roberto. **O STF entre seus papéis contramajoritário e representativo**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-entre-seus-papeis-contramajoritario-e-representativo>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

os assuntos que constituem matérias de relevância e que devem ser objeto de atenção da Corte.”<sup>215</sup>

### 3.2.2 Gestão Judicial e o Conselho Nacional de Justiça

Santos, a partir do estudo realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra,<sup>216</sup> constata que as reformas a que os tribunais judiciais vêm se submetendo têm como principal causa as “deficiências organizativas”. A pesquisa realizada demonstra que a “organização e gestão dos tribunais não acompanhou, nem a evolução social e económica, nem o volume e características da procura que lhe é dirigida, transformando-se em uma das principais causas da ineficiência dos sistemas de Justiça.”<sup>217</sup>

Desde a sua criação – e reconhecendo que a prestação jurisdicional pode ser entendida como serviço judiciário a partir da leitura da própria Constituição – o Conselho Nacional de Justiça tem contribuído para a adoção e implementação de políticas públicas de acesso à Justiça, por meio de ações concretas adotadas pelos vários órgãos da Justiça estatal. Com efeito, a partir de sua inserção no ambiente do Poder Judiciário como elemento de controle e planejamento, o CNJ passa a exercer verdadeira *accountability* em uma função do Estado que é reconhecidamente carente de eficiência de gestão.<sup>218</sup> Reclama-se uma política pública que busque dar um tratamento adequado aos conflitos de interesses, razão pela qual é necessária uma releitura dos postulados constitucionais do processo, notadamente quanto à inafastabilidade da jurisdição, mas que seja “justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada.”<sup>219</sup> A participação do CNJ na construção dessa política pública pode

<sup>215</sup> FONTE, Felipe de Melo. *op. cit.* p. 21.

<sup>216</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel\\_OPJBrasil\\_produtofinal.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produtofinal.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013, p. 25.

<sup>217</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel\\_OPJBrasil\\_produtofinal.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produtofinal.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013, p. 25.

<sup>218</sup> ZACKSESKI, Cristina Maria. **A inclusão do acesso à Justiça na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio 2009**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4231.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

<sup>219</sup> WATANABE, Kazuo *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25.

estimular o nascimento de uma nova cultura no seio dos profissionais de direito e dos próprios jurisdicionados.<sup>220</sup>

O Supremo Tribunal Federal, contudo – talvez por não estar submetido às orientações estabelecidas pelo CNJ<sup>221</sup> – aparta-se dessas ações quando poderia incorporá-las a partir de um juízo de conveniência, ainda mais se conduzirem a boas práticas na gestão judicial. Tal atitude não lhe retiraria a condição de Corte constitucional, mesmo porque a aceitação daquelas iniciativas poderia contribuir, como se disse, para a efetividade de sua prestação jurisdicional.

O CNJ tem buscado desenvolver várias ações de ordem prática e com vertentes diversas que vão desde medidas concretas de acesso à Justiça até a normatização de procedimentos de conciliação, passando pelas metas impostas aos demais órgãos do Poder Judiciário, periodicamente estabelecidas.

Entre estas ações, encontram-se os chamados Programas de A a Z, nos quais reside um conjunto de medidas para proporcionar ao cidadão mais do que uma prestação jurisdicional efetiva e célere, um serviço judiciário melhor. Diversas destas medidas, dadas as suas premissas e objetivos, podem ser acolhidas pelo Supremo Tribunal Federal, incluindo-o assim, entre aquelas instituições que podem colaborar com a efetividade do comando constitucional de celeridade e efetividade para a obtenção de uma ordem jurídica justa.

### 3.2.2.1 Programa de Acesso à Justiça: Conciliação<sup>222</sup>

Como é do conhecimento geral da comunidade jurídica, tramita na Câmara dos Deputados, projeto de lei destinado a criar um novo Código de Processo Civil,<sup>223</sup> em substituição ao CPC de 1973 que, desde 1994 é objeto de diversas mini-reformas tendentes ao seu aperfeiçoamento. Trazendo uma nova proposta de debate legislativo, inúmeras foram as audiências públicas para que a sociedade fosse ouvida e diversos encontros acadêmicos têm sido realizados para

<sup>220</sup> WATANABE, Kazuo *apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25.

<sup>221</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.367/DF. Relator: Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 abr. 2005. DJe de 22.9.2006.

<sup>222</sup> Não obstante fazer-se referência à conciliação, como método alternativo de resolução de disputas, considera-se também a mediação como proposta, considerando as características de cada um destes mecanismos.

<sup>223</sup> PLC nº 8.046, de 2010, de relatoria do Deputado Paulo Teixeira, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processo-civil/arquivos/ParecerRelatorGeralautenticadoem18091222h47.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

enriquecimento daquele futuro texto legal. Invariavelmente – mesmo porque são procedimentos previstos naquele projeto de lei – os institutos da mediação e conciliação tem sido objeto de constante e intenso debate nos encontros de operadores do direito que se debruçam sobre a legislação processual vindoura.

Teresa Arruda Alvim Wambier declarou, como outros já citados anteriormente neste trabalho, que deve haver uma inversão paradigmática para reconhecer, nos mecanismos da conciliação e mediação, a via normal de resolução de conflitos de interesses e considerar o processo judicial como um meio alternativo de eliminação destes conflitos, caso não se solucionem por meio daqueles instrumentos.<sup>224</sup>

As faculdades de direito também reclamam uma nova dinâmica curricular, na qual não se privilegie apenas a resolução judicial dos interesses postos em conflitos, para dar ao bacharel uma formação que considere, concretamente, a mediação e a conciliação como ferramentas tão hábeis, ou mais, quanto o processo civil, penal ou trabalhista afim de que se gere uma nova mentalidade e se forme a cultura da pacificação.<sup>225</sup>

Neste sentido, o Conselho Nacional de Justiça capitaneia uma política pública para dar um tratamento adequado (leia-se diferenciado) de conflitos de interesses, que tem como marco normativo a Resolução nº 125, de 29.11.2010. Esta política pública leva em conta, não só a responsabilidade social como um dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, mas, também a garantia de acesso a uma ordem jurídica justa mediante a adoção de mecanismos consensuais de solução de litígios.

Desde logo, fica claro que se trata de uma política pública de abrangência nacional e inclusiva de todo o Poder Judiciário<sup>226</sup> para criar uma estrutura que possibilite às partes em conflito a solucionarem-no ainda numa fase pré-processual por meio de núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos e centros judiciários de solução de conflitos e cidadania.<sup>227</sup>

Registrrou-se acima que, por ser órgão de instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, o STF não se submete às prescrições estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça. A par desta falta de competência, o Supremo Tribunal

<sup>224</sup> Fórum Brasileiro de Direito Processual Civil: o futuro do Processo Civil Brasileiro. Brasília, 12 a 14 set. 2012.

<sup>225</sup> WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/73420303/Politica-Publica-do-Poder-Judiciario-Nacional-para-tratamento-adequado-dos-conflitos-de-interesses>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

<sup>226</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125/2010, art. 1º e parágrafo único.

<sup>227</sup> *Ibid.*, arts. 7º e 8º.

Federal não tem sido indiferente a esta nova perspectiva de resolução de conflitos. Na fase recursal em que o processo se encontra quando chega ao STF, é bem certo que não há como evitar o conflito e propor uma mediação pré-processual, a não ser em situações muito restritas em que atua como única instância.<sup>228</sup>

Nesses casos, desde 2009, como registra Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, o STF tem percebido o potencial de composição de conflitos intergovernamentais para se valer dos institutos da mediação e da conciliação para por fim a demandas que estavam causando elevado grau de incerteza jurídica e havia a plausível possibilidade de acordo, como se pode aferir no quadro abaixo:<sup>229</sup>

Processo e Relator	Matéria
MS nº 27.066/DF Rel: Min. Luiz Fux Imppte: Federação Nacional dos Urbanitários Impdos: Tribunal de Contas da União e outro	Impasse de mais de 20 anos relacionado à terceirização de mão-de-obra em Furnas e à não convocação de aprovados em concursos públicos.
ACO nº 1.966/AM Rel: Min. Luiz Fux Autor: Estado do Amazonas Réus: União e outro	Homologação do processo de tombamento do centro histórico de Manaus (AM) e a tutela do patrimônio cultural assegurada por meio do instituto constitucional do tombamento.
MS nº 30.952/DF Rel: Min. Luiz Fux Impptes.: Instituto de Advocacia Racial e Ambiental e outro Impdos.: Presidente da República e outros	Adoção de livros de Monteiro Lobato pela rede pública de ensino nos quais possa haver a presença de elementos racistas.
ACO nº 347/BA Rel: Min. Luiz Fux Autor: Estado da Bahia Réus: Estado de Goiás e outros	Controvérsias relativas às divisas territoriais entre os Estados da Bahia, Goiás, Minas Gerais, Piauí e Tocantins.

<sup>228</sup> Em algumas das hipóteses do art. 102, I, da Constituição Federal.

<sup>229</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o Leviatã: Litigância Intragovernamental e Presidencialismo de Articulação Institucional**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/>>, p. 213-214. Acesso em: 22 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 16 jul. 2013. O Supremo Tribunal Federal noticia o encerramento de 43 processos em trâmite na Corte, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, por meio de uma solução não judicial. Os processos envolvem 11 entidades do poder público, entre estados, municípios e empresas estatais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobras. As causas envolvidas nas disputas tratavam de direitos disponíveis, em relação aos quais a administração está autorizada a renunciar

Rcl nº 14.247/PB Rel: Min. Luiz Fux Recite: Confederação Brasileira de Futebol Rcldo: Juiz da 1ª Vara Cível de Campina Grande	Exclusão de time integrante da Série C do Campeonato Brasileiro de 2012 e a inclusão de outro em seu lugar.
ACO nº 1.000/CE Rel: Min. Roberto Barroso Autor: Estado do Ceará Ré: União	Inabilitação para acesso a recursos federais em razão de irregularidades em convênios.
ACO nº 445/ES Rel: Min. Ricardo Lewandowski Autor: Estado do Espírito Santo Réu: Estado da Bahia	Controvérsias relativas às divisas territoriais entre os Estados do Espírito Santo e da Bahia.
ACO nº 1.083/PI Rel: Min. Ricardo Lewandowski Autor: Estado do Piauí Ré: União	Restituição e compensação do PASEP, referente aos anos de 1994 e 1995.
ACO nº 1.433/PR Rel: Min. Ricardo Lewandowski Autor: Estado do Paraná Ré: União	Transferências voluntárias de recursos federais.
ACO nº 444/SC Rel: Min. Roberto Barroso Autor: Estado de Santa Catarina Ré: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	traçado de linhas de divisas estaduais marítimas.

Quadro 3 – Processos em que se aplicou o instituto da conciliação no âmbito do STF

Além das iniciativas do Supremo Tribunal Federal em viabilizar a solução dos conflitos acima apontados por meio da conciliação, também deve ser registrada a criação do Foro Permanente de Mediação de Conflitos Federativos, coordenado pelo diretor da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União e integrado pela Secretaria-geral de Contencioso da AGU, pelo Diretor do Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal e pelo Presidente e Vice-presidente da Câmara Técnica do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, no qual é feita a apresentação de sugestões de soluções consensuais extrajudiciais, mediante mapeamento de conflitos entre entes da Federação.<sup>230</sup>

Colabora para esta perspectiva, a leitura que Godoy faz a partir de um potencial enfraquecimento do modelo presidencialista em razão dos conflitos existentes entre os órgãos da Administração Pública, sugerindo que se afaste a

<sup>230</sup> Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.218675&caixaBusca=N>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

“técnica do impasse” e se adote a postura do consenso em matérias que podem ser apaziguadas pela própria Administração.<sup>231</sup>

Presentes estas circunstâncias, o que se propõe é a adoção destas práticas conciliatórias como corriqueiras entre os demais membros da Corte, como também o levantamento de causas em que se verifique a possibilidade da autocomposição assistida para permitir que, a partir da provocação do STF, mediante intimação das partes, se pudesse estabelecer o procedimento de composição na instância de origem.

### 3.2.2.2 Programa de eficiência, modernização e transparência: Cooperação Judiciária

A Resolução nº 38/2011 instituiu uma rede nacional de cooperação judiciária cuja tarefa é “imprimir maior fluidez, agilidade e eficácia ao intercâmbio de atos judiciais e de favorecer o exercício de uma jurisdição mais harmônica e colaborativa.”<sup>232</sup> As práticas adotadas pelos diversos Tribunais que aderiram à rede têm se voltado para busca de soluções permanentes que provocam atrasos crônicos no Judiciário. Com isso, os integrantes da rede buscam uma atuação conjunta para identificação de processos que possam ter um julgamento conjunto acelerando-lhes a prestação jurisdicional.

Ação semelhante é a do Programa de eficiência, modernização e transparência: Judiciário em dia, que tem por objetivo a realização de mutirões com metas estabelecidas, normalmente, com base no tempo (ajuizamento da ação ou distribuição no tribunal), para dar-lhes a celeridade devida. É proposta que consta, inclusive, do projeto-de-lei do novo Código de Processo Civil, na qual se dá preferência de julgamento de processos por ordem cronológica de conclusão.<sup>233</sup>

### *3.2.3 O sistema processual de controle de constitucionalidade em cortes constitucionais estrangeiras e a duração razoável do processo.*

Mesmo em países com baixa litigiosidade, é perceptível uma preocupação com a celeridade e efetividade da tutela jurisdicional. Não obstante os sistemas

<sup>231</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o Leviatã: Litigância Intragovernamental e Presidencialismo de Articulação Institucional.** Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/>>, p. 6. Acesso em: 13 out. 2013.

<sup>232</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/secao-da-cooperacao-judiciaria-no-site-do-cnj>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

<sup>233</sup> Art. 12 do PLC nº 8.046, de 2010, de relatoria do Deputado Paulo Teixeira.

adotados sejam países recém saídos do totalitarismo ou mais tradicionalmente democráticos, sente-se a necessidade de “mecanismos para a aceleração na resolução dos casos judiciais.”<sup>234</sup>

Na Europa, a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em Roma, em 1950, prescreve que:

Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.<sup>235</sup>

Também de âmbito supranacional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos preceitua:

Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de carácter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.<sup>236</sup>

O mesmo ocorre na Constituição espanhola de 1978, ao assegurar que “todos têm direito ao juiz ordinário previamente determinado por lei, à defesa e à assistência de advogado, a ser informado da acusação contra si deduzida, a um processo público sem dilações indevidas”. O Código de Processo Civil Português, a seu turno, prevê um processo despido de inoportunas procrastinações, enquanto a Sexta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, assegura expressamente a *speedy trial clause*, além da Carta Canadense dos Direitos e Liberdades ao estatuir que “toda pessoa demandada tem o direito de ser julgada dentro de um prazo razoável.”<sup>237</sup> Na Itália, a Constituição também propõe mais celeridade ao processo civil no seu artigo 111 mediante o justo processo e sua razoável duração (*ragionevole durata*).<sup>238</sup>

<sup>234</sup> HOFFMAN, Paulo. **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 25.

<sup>235</sup> Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>>. Acesso em: 22 set. 2013.

<sup>236</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2013.

<sup>237</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 79.

<sup>238</sup> HOFFMAN, Paulo. **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 63-64.



Tendo essa premissa processual em conta, é sabido que o controle de constitucionalidade das normas perante as Cortes constitucionais considera os diferentes sistemas aos quais pertence (*Civil Law* e *Common Law*). No primeiro sistema, é possível encontrar raízes históricas na Alemanha, ainda no Século XIX, formalizando-se a partir da Constituição de Weimar e alcançando sua consolidação na atual Lei Fundamental alemã.<sup>239</sup> Entre os países que adotaram o modelo dos precedentes, os Estados Unidos abrigaram o primeiro caso em que uma corte judicial máxima “afirmou seu poder de exercer o controle de constitucionalidade, negando a aplicação a leis que, de acordo com sua interpretação, fossem inconstitucionais.”<sup>240</sup>

Esses modelos têm sido reconhecidos por diversos países que, adotando um texto fundamental, acabaram por colmatar modelos mistos de jurisdição constitucional, como se vê no Brasil e em Portugal,<sup>241</sup> resultando uma nova perspectiva de controle de constitucionalidade nos diversos países que os adotam e que também se utilizam de filtros criados por suas Cortes Constitucionais, para o exercício de suas competências jurisdicionais restritas, notadamente quando no exercício do controle difuso de constitucionalidade, para propor a utilização destas experiências, a exemplo do que já aconteceu com a repercussão geral, a partir do *writ of certiorari*, como defendem alguns, e suas *compelling reasons*, internalizada em 2004 com a Emenda Constitucional nº 45.

A Suprema Corte americana, ao contrário do que ocorre com o Supremo Tribunal Federal no Brasil, não tem uma competência expressa prevista constitucionalmente,<sup>242</sup> razão pela qual adota um claro exercício de discricionariedade na escolha das causas que pretende examinar.<sup>243</sup>

<sup>239</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996, p.45-6.

<sup>240</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 26.

<sup>241</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.206.

<sup>242</sup> Conforme o artigo III, Seção 2, nº 2, da Constituição americana, à exceção das questões relativas a embaixadores, outros ministros e cônsules, e naquelas em que se achar envolvido um Estado, onde exerce jurisdição originária, a Suprema Corte terá jurisdição em grau de recurso, baseada em normas que o Congresso americano estabelecer.

<sup>243</sup> Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/23590/o-suprem-tribunal-federal-e-a-suprema-corte-dos-estados-unidos>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

O exercício desta discricionariedade permite, de acordo com as *Rules of the Supreme Court of the United States*,<sup>244</sup> o exame da presença de razões relevantes ou imperativas (*compelling reasons*)<sup>245</sup> quando da interposição do *writ of certiorari*, para autorizar o julgamento da causa. Por outro lado, as *rules* deixam claro que um *writ* é raramente concedido quando o erro afirmado consiste em verificações factuais erradas ou decorra de má aplicação de uma regra propriamente dita do Direito aplicada por uma Corte federal ou estadual.<sup>246</sup> Em outras palavras, a Suprema Corte não adota a posição de corte de revisão a fim de corrigir erros cometidos pelas instâncias inferiores, mas a de julgar ações que tenham transcendência temática e, por que não dizer, repercussão geral para todo o país. Essas *rules* determinam, ainda, o conteúdo e uma extensão material mínima (5 páginas) da petição do *writ*.

As limitações impostas pela própria Corte induzem que, das cerca de oito mil *petition of writ of certiorari* que chegam até ela todos os anos, apenas em torno de cem têm o seu processamento deferido e setenta e cinco efetivamente julgadas que, se contarem com pelos menos quatro votos favoráveis, serão concedidos para que os autos do processo sejam remetidos à Suprema Corte.<sup>247</sup> A eventual denegação do *writ* autoriza a interposição de um único recurso (*rehearing*).<sup>248</sup>

As vantagens do modelo americano são: a) remessa à Corte apenas da petição de *writ*; b) limitação de forma e conteúdo na sua elaboração; c) discricionariedade de fundamentos para denegação da ordem; e d) cabimento de um único recurso na Corte contra a decisão que denega a ordem.

Já o modelo alemão de controle de constitucionalidade, ao contrário do sistema americano, prevê o viés concentrado e o difuso. Este último ocorre mediante a interposição do recurso de inconstitucionalidade por qualquer pessoa que entenda

<sup>244</sup> Rule 10. Considerations Governing Review on Certiorari: Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of certiorari will be granted only for compelling reasons. Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2013.

<sup>245</sup> Os exemplos trazidos como *compelling reasons* tratam, basicamente, de divergência entre julgados de Cortes diversas em questões federais. No Brasil, esta é hipótese de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, inciso III, letra 'c', da Constituição Federal.

<sup>246</sup> Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2013.

<sup>247</sup> Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/LawEnglish/74,MI71914,91041-A+Competencia+Discricionaria+da+Suprema+Corte+dos+Estados+Unidos+e+o>>. Acesso em 15 jul. 2013.

<sup>248</sup> Conforme a Rule 16, # 3: *Whenever the Court denies a petition for a writ of certiorari, the Clerk will prepare, sign, and enter an order to that effect and will notify forthwith counsel of record and the court whose judgment was sought to be reviewed. The order of denial will not be suspended pending disposition of a petition for rehearing except by order of the Court or a Justice.* Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2013.

violados seus direitos fundamentais por ato do Poder Público e, também, por municípios e associações de municípios em razão da violação, por lei, à sua autonomia administrativa.<sup>249</sup> Logo, não há como ser utilizado como mero instrumento de revisão das decisões das instâncias ordinárias, conforme registra a jurisprudência daquela Corte.<sup>250</sup> Além da hipótese restrita de cabimento do recurso constitucional, a sua admissibilidade está condicionada ao exaurimento das instâncias ordinárias,<sup>251</sup> nisso não se diferenciando do recuso extraordinário nos termos da Súmula/STF 281.<sup>252</sup> Destaque-se que a inadmissibilidade do recurso de inconstitucionalidade independe de fundamentação,<sup>253</sup> não havendo previsão na Lei do Tribunal Constitucional Federal a possibilidade de recurso contra a decisão que inadmite o recurso de inconstitucionalidade.

As vantagens que este sistema apresenta são as seguintes: a) hipóteses de cabimento do recurso restritas; b) desnecessidade de fundamentação da decisão que inadmite o recurso; e c) ausência de possibilidade de impugnação contra a inadmissibilidade do decisão que inadmite o recurso.

No Reino Unido, a partir de 2003, os Poderes Legislativo e Judiciário se separaram ensejando, a partir deste momento, a instalação do controle de constitucionalidade de leis nos países que formam aquele Reino.

Assim, com a criação da Suprema Corte do Reino Unido, em 2009,<sup>254</sup> permitiu-se a declaração da nulidade de lei com base em sua inconstitucionalidade pois, até então, a sua mais alta Corte era representada pela Câmara dos Lordes, a partir de um Comitê de Apelação. Desde 1º de outubro de 2009, contudo, a autoridade judicial deixa a Casa dos Lordes e passa a pertencer à Suprema Corte do Reino Unido.

<sup>249</sup> Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues\\_PDF.pdf](http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>250</sup> Neste sentido, vide *Bundesverfassungsgerichts* 49, 304. Disponível em: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049304.html#Opinion>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>251</sup> Lei do Tribunal Constitucional Federal, § 90, 2. Disponível em: <[http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/\\_90.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/_90.html)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>252</sup> É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber na Justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_201\\_300](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_201_300)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>253</sup> Lei do Tribunal Constitucional Federal, § 93d, 1. Disponível em: <[http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/\\_90.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/_90.html)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>254</sup> Disponível em <<http://www.supremecourt.gov.uk/about/uk-judicial-system.html>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

Mais do que jurídicas, foi a história que estabeleceu um sistema jurídico diferenciado, havendo três diferentes modelos; um para a Inglaterra e País de Gales, outro para a Escócia e um terceiro para a Irlanda do Norte. Independentemente do sistema adotado, a Suprema Corte do Reino Unido funciona como Tribunal de última instância a partir de recursos interpostos contra as decisões dos tribunais daqueles países inclusive em questões que envolvam a interpretação da lei desde que se revele de maior importância constitucional colocando-se, assim, acima destes três sistemas.

Há duas formas de se levar um recurso até a Suprema Corte. Uma, mediante pedido ao Tribunal de origem que, se negado, autoriza novo pedido à própria Corte Suprema. Este procedimento é adotado a partir de decisões das Cortes de Apelação da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte. Uma segunda forma é permitida quando a decisão a ser revista é proferida pelas Altas Cortes da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte, quando o recurso pode ser interposto diretamente na Corte Suprema (*leapfrog appeal*). Nesta circunstância, a parte recorrente deve demonstrar a presença de condições relevantes na matéria posta em análise (importância pública geral) exigindo-se o consentimento de todas as partes. Outra hipótese de manifestação da Suprema Corte ocorre quando as Cortes de Apelação acolhem questões levadas em sede de *judicial review*. Nesta situação, a Suprema Corte tem jurisdição para atuar.

A Suprema Corte do Reino Unido ainda apresenta certas restrições que limitam o cabimento de recursos sujeitos à sua apreciação.<sup>255</sup>

- a) não se admite qualquer recurso contra decisão de Tribunal de Apelação que inadmita recursos;
- b) recursos formulados por partes que foram condenadas na proposição de causas temerárias; e
- c) matérias que envolvam inventário.

Uma última análise do sistema de jurisdição constitucional do Reino Unido deve ser feita em relação à matéria penal, relevante para a pesquisa. Naquela Corte, a persistência na interposição de um recurso criminal após lhe ter sido apreciada a inviabilidade, impõe-se um agravamento de pena privativa de liberdade.<sup>256</sup>

<sup>255</sup> Nestas situações assegura-se a interposição de recurso para a Corte Europeia de Direitos Humanos para deliberar sobre a jurisdição da Corte Suprema do Reino Unido. Disponível em <<http://www.supremecourt.gov.uk/about/uk-judicial-system.html>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

<sup>256</sup> Disponível em <<http://supremoemdebate.blogspot.com.br/2009/10/criacao-da-corte-suprema-britanica.html>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

Algumas vantagens se apresentam no procedimento desta Corte: a) a necessidade de consenso dos litigantes para submeter a causa à Suprema Corte; b) impossibilidade de apreciação de recursos cuja matéria envolva a admissibilidade de recursos de competência de outros tribunais;<sup>257</sup> e c) imposição de sanções severas para litigantes que persistam em atacar decisões sem possibilidade de alteração.

Além do controle de constitucionalidade repressivo adotado pelos países citados, há Cortes, ainda, que admitem o controle preventivo de constitucionalidade, como se dá, por exemplo, em Portugal, África do Sul, Áustria, França, Espanha, Chile, Itália, República Checa e Colômbia. Nestes países, o controle de constitucionalidade, se realiza em momento que antecede a promulgação de uma lei com o objetivo de evitar a vigência de um ato inconstitucional. Por este modelo de controle, não se declara a nulidade do ato normativo, mas sim a “eliminação de eventuais inconstitucionalidades” antes de promulgado.<sup>258</sup> O Conselho Constitucional Francês é o modelo clássico de controle preventivo de constitucionalidade.<sup>259</sup> A Constituição brasileira não prevê uma competência específica para o STF contemplando essa forma de controle de constitucionalidade. É possível perceber, contudo, que ao definir as balizas do processo legislativo e limitar o poder de sua reforma, cria-se um ambiente que permite tal possibilidade, ainda que não seja de forma explícita.<sup>260</sup> No Brasil, o controle preventivo se restringe, em sede judicial, à apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, de mandados de segurança contra o processamento de propostas de emendas à Constituição, quanto a aspectos formais (CF, art. 60, *caput* e § 2º), circunstanciais

<sup>257</sup> O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 598.365-RG/MG (Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, unânime, DJe de 26 mar. 2010) não reconheceu a presença de matéria constitucional a ser apreciada faltando, por consequência, repercussão geral da matéria que envolva a discussão sobre pressupostos de admissibilidade de recursos da competência de outros Tribunais. Tal decisão permite que eventuais recursos extraordinários que debatam a mesma matéria sejam indeferidos liminarmente nos termos do art. 543-B, § 5º, do CPC.

<sup>258</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 48.

<sup>259</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1.205.

<sup>260</sup> A construção jurisprudencial do instituto do controle preventivo de constitucionalidade ocorre a partir do MS 20.257/DF, apontado como *leading case* na matéria pelas decisões da Corte. No caso, se questionava ato da mesa do Congresso que admitiu a deliberação acerca de proposta de emenda que o impetrante alegava ser tendente a abolir a República, delimitaram-se os principais pressupostos e contornos da matéria. O Tribunal entendeu ser cabível mandado de segurança em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando mesmo sua apresentação ou votação. Nesses casos, a inconstitucionalidade é considerada formal e se refere ao próprio processo legislativo, o que se depreende do § 4º do artigo 60 da Constituição de 1988, que mantém a mesma estrutura que o § 1º ao artigo 47 da Constituição de 1969, vigente quando do julgamento do MS 20.257/DF, em 1980.

(CF, art. 60, *caput* e §§ 1º e 5º) e materiais (CF, art. 60, § 4º)<sup>261</sup> com identificação de algumas características referentes à impetração por minorias parlamentares, uma baixa taxa de sucesso e a consolidação do entendimento de que o mandado de segurança perde seu objeto com o fim do processo legislativo.<sup>262</sup>

Como se viu no Quadro 2 do Capítulo 2, os países que adotam um maior rigor na admissibilidade e julgamento de matérias de competência das Cortes constitucionais, seja nas hipóteses de cabimento, seja no preenchimento de pressupostos ou, até mesmo, nas razões de decidir, demonstram que tais parâmetros podem contribuir positivamente para a duração razoável duração do processo e para o justo acesso à Justiça.

#### 3.2.4 Observatório Permanente da Justiça Brasileira

Em 2007, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça celebrou um acordo de cooperação técnico-internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD,<sup>263</sup> cujo resultado foi o projeto denominado Pensando o Direito. A partir de estudos e pareceres elaborados no âmbito deste projeto – cujo objetivo original era o de subsidiar a elaboração de textos normativos nos mais variados temas, com o estabelecimento de um diálogo com o campo acadêmico – elaborou-se um programa de âmbito nacional visando a democratização do acesso à Justiça e que, no plano concreto, acabou por viabilizar a criação do Observatório Permanente da Justiça Brasileira – OJB.

A ideia de uma instância acadêmica que propugne uma investigação empírica e crítica sobre o sistema de Justiça não é nova. Aliás, a proposta de criação do OJB partiu da experiência bem sucedida do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – OPJ, sediado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, desde 1996 e coordenado por Boaventura de Sousa Santos, com parceria da Comissão Europeia para Eficiência da Justiça – CEPEJ. Os estudos desenvolvidos pelo OPJ consideram os modelos de organização e gestão de tribunais europeus que, com adoção de políticas públicas de gestão judicial

<sup>261</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 48.

<sup>262</sup> SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 25.

<sup>263</sup> Projeto BRA/07/004, disponível em <http://www.pnud.org.br/Projetos.aspx?BRANUM=BRA07004>. Acesso em 05 out. 2013.

apoiadas pelo Poder Executivo, tiveram êxito no desenvolvimento e modernização da administração judiciária.<sup>264</sup>

A escolha do Supremo Tribunal Federal como objeto de observação é adequado para investigar a interação entre Poderes e “pode contribuir para uma reflexão mais aprofundada acerca da real extensão da ideia de que o Brasil se insere em um contexto de ‘desequilíbrio’ ou ‘protagonismo’ do Poder Judiciário (sobre os demais Poderes) na definição de questões políticas de importância nacional.”<sup>265</sup>

A premissa principal a justificar a necessidade de se observar a Justiça é o reconhecimento de que um “regime democrático minimamente estável”<sup>266</sup> exige que todas as suas instituições e práticas mantenham-se atualizadas ou seja, que possam estar constantemente atuando de forma a responder adequadamente aos anseios de uma sociedade que se dinamiza e se dá conta de seus direitos, garantias e prerrogativas, de modo muito mais célere e complexo do que o Estado que a abriga.

Na gestão dos conflitos tutelados pelo Direito, aquela exigência também está presente, onde se evidencia que a mera reforma legal/processual não é suficiente para uma mudança em um sistema de Justiça que contemple as diversas expectativas sociais. É neste sentido que se leva em conta uma avaliação “crítica e contínua na relação entre direito e sociedade e na construção coletiva de novas formas de se mediar essa relação.”<sup>267</sup>

O Observatório Permanente da Justiça Brasileira sediado, desde 2010, na Universidade Federal de Minas Gerais, atua como espaço no qual se pode estabelecer aquele diálogo acadêmico de molde a resultar em formulações de políticas públicas para o sistema de Justiça e “interferir em suas formas de organização e reprodução.”<sup>268</sup>

Na sua análise, o Observatório leva em conta (1) a dimensão jurídico-política do sistema de Justiça, não só a partir do regime tradicional de resolução de conflitos, acentuado pelo protagonismo do Poder Judiciário a partir da Constituição Federal de

<sup>264</sup> HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: < <http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>. Acesso em: 08 out. 2013.

<sup>265</sup> SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 76.

<sup>266</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009, p.11.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p.12.

<sup>268</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009, p.12.

1988, como também a crescente utilização de sistemas paralelos de composição; (2) a dimensão institucional, para examinar como as instituições (tribunais) operam a gestão do conflito que, a par de uma base normativa democratizante, inclusiva e participativa, adota “estruturas de argumentação e decisão que persistem a replicar uma semântica autoritária e excludente, ‘desconstitucionalizando’ na prática os dispositivos da Constituição”;<sup>269</sup> (3) a dimensão social, de forma a reconhecer uma “possibilidade social de manifestação da Justiça” em face do reconhecimento de que há uma parcela da sociedade que é hostilizada pelo sistema político e jurídico, o que torna suas demandas suprimidas e sem acesso aos meios formais de gestão dos conflitos; uma (4) dimensão subjetiva, para captar a participação dos atores constitutivos do sistema de Justiça, responsáveis pela sua construção diária, a partir do exame das profissões jurídicas, da qualidade de sua formação e da sua capacidade de atendimento às demandas; (5) a particular atuação do ministros do Supremo Tribunal Federal na intensificação do processo de judicialização da política e; por fim, (6) a releitura do ensino jurídico em que se permita a formação de um profissional que adquira competências que considere não apenas o conhecimento técnico mas, também, uma formação humanista que tenha a capacidade de “contextualizar o direito no seu ambiente histórico, cultural, político, existencial e afetivo”<sup>270</sup> e “aptidão para distinguir, entre as múltiplas demandas, aquelas que exigem a construção de um ambiente procedimental adequado para negociação de diferenças e a diminuição de desigualdades.”<sup>271</sup>

### 3.2.5 Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 2011

Quando Cezar Peluso, por ocasião da abertura do ano judiciário de 2011,<sup>272</sup> propôs a celebração de um terceiro Pacto Republicano, apontou para uma proposta de se dar continuidade ao que já se havia propugnado pelos Pactos anteriores e, também, para a necessidade do aprimoramento da ordem jurídica sugerindo, a partir daquele instante, uma revolucionária transformação no sistema de controle de

<sup>269</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009, p. 18.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> Discurso de abertura do ano judiciário de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=170651&sigServico=noticiaArtigoDiscurso&caixaBusca=N>>. Acesso em 13 out. 2013.



constitucionalidade até então existente por meio dos recursos constitucionais de molde a, respeitando os postulados processuais constitucionais do duplo grau de jurisdição, da ampla defesa e do devido processo legal, materializar a garantia da duração razoável do processo. Esta proposta parte da crítica à existência de quatro instâncias de discussão da causa o que é um anacronismo, pois os chamados Tribunais da Federação tem como finalidade constitucional decidir questões de direito enquanto os juízos de primeira e segunda instância apreciam a causa com uma plena devolutividade, inclusive de ordem fática.

É uma crítica que adota, também, um perfil pragmático, uma vez que, reconhecendo a baixa taxa de provimento dos recursos constitucionais, aponta para a sua utilização de modo procrastinatório. Com efeito, a taxa histórica de provimento dos recursos extraordinários nunca ultrapassou os 15%.<sup>273</sup>

Esta materialização ocorreu com a Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2011,<sup>274</sup> de autoria do Senador Ricardo Ferraço, partindo da premissa de que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça não são Cortes recursais mas, sim, “Cortes da Federação” nas quais o direito federal e constitucional se submetem a controles unificados de interpretação. Originalmente, a proposta sugeria que os recursos extraordinário e especial fossem substituídos por ações rescisórias extraordinária e especial, mantendo-se as hipóteses de cabimento, desde que a decisão rescindenda, obviamente tivesse transitado em julgado. Posteriormente, contudo, a partir de substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Aloysio Nunes, a proposta apenas recomenda o imediato trânsito em julgado das decisões atacadas por recurso especial e recurso extraordinário. Eis o teor da proposta:

**Art. 105-A.** A interposição dos recursos extraordinário ou especial não obsta o trânsito em julgado da decisão que os comporte.

Parágrafo único. A execução da decisão recorrida somente poderá ser sustada por deliberação colegiada, nos termos do Regimento Interno do Tribunal.

**Art. 115-A.** A interposição, na forma da lei, de recurso ao Tribunal Superior do Trabalho contra decisão de Tribunal Regional do Trabalho não obsta o seu trânsito em julgado.

Parágrafo único. A execução da decisão recorrida somente poderá ser sustada por deliberação colegiada, nos termos do Regimento Interno do Tribunal.

<sup>273</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=eica&pagina=acervoatual>>. Acesso em 15 out. 2013.

<sup>274</sup> Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=88599&tp=1>>. Acesso em 14 out. 2013.

Objetivamente, a PEC busca a adequação do sistema recursal brasileiro a uma dupla instância, dando aos recursos especial e extraordinário, a sua adequada natureza excepcional, ao mesmo tempo em que possibilita a execução definitiva da decisão, o que desestimula a utilização indevida de recursos para o STF e STJ, valorizando as decisões de primeiro e segundo graus.

Como apontado, a proposta é justificada levando em conta algumas premissas de ordem fática e outras de ordem teórica. Na República, o controle de constitucionalidade difuso adotado pelo Brasil, sempre foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em grau recursal. Desde 1890,<sup>275</sup> o STF exerceu competência recursal quando a lei ou qualquer outro ato normativo federal era posto em conflito com a Constituição Federal, seja quanto à sua vigência, seja quanto à sua validade. Neste sentido, Pontes de Miranda, ao tempo em que o STF respondia pela uniformização da interpretação da lei federal, defendia que o recurso extraordinário se firmava “como galhos e tronco à raiz, à *necessidade de se assegurar*, em todo o território e em todas as dimensões do ambiente jurídico nacional, a *aplicação uniforme da lei federal*.”<sup>276</sup> Tais competências podem ser encontradas na Constituição de 1891 (art. 59, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’), 1934 (art. 76, nº 2, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’), 1937 (art. 101, inciso III, ‘b’ e ‘c’), 1946 (art. 101, inciso III, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’), 1967 (art. 119, inciso III, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’) e 1988 (art. 102, inciso III, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’).<sup>277</sup>

Como se disse, a competência recursal do Supremo Tribunal Federal é histórica, distinguindo-se dos demais tribunais de apelação dado o grau do litígio em que a causa se estabelece e o fundamento sobre o qual se assenta. Assim, a função constitucional do STF sempre foi provocada por meio de impugnação específica das decisões de Cortes de inferior instância. Somente na Constituição de 1946, com a Emenda Constitucional nº 16, de 1965, semeou-se no Supremo Tribunal Federal o seu papel originário de Corte Constitucional para apreciar, a “representação por

<sup>275</sup> O Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, no seu artigo 9º, inciso II, letra ‘b’, já admitia recurso para o Supremo Tribunal Federal “quando a validade de uma lei ou acto de qualquer Estado seja posta em questão como contrario á Constituição, aos tratados e às leis federaes e a decisão tenha sido em favor da validade da lei ou acto”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm)>. Acesso em 14 out. 2013.

<sup>276</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967. Com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo IV (Arts. 118 a 153, § 1º)**. São Paulo: RT, 1970, p. 82.

<sup>277</sup> Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1#content>>. Acesso em: 14 out. 2013.

inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República.”<sup>278</sup>

Criado em 1890 e espelhado no *writ of error* (posteriormente denominado de *writ of appeal*) norte-americano,<sup>279</sup> o recurso extraordinário, ainda sem o adjetivo, ganhou assento constitucional, pela primeira vez, em 1891 e já neste momento manifestou sua natureza de instrumento de controle de constitucionalidade na medida em que seria cabível quanto fosse posta em questão a interpretação de um preceito constitucional.<sup>280</sup> Justificava seu cabimento o fato de a República buscar garantir a supremacia da Constituição e esta, adotando o modelo de Federação própria, enumerar as competências para a União deixando para os Estados federados, uma competência residual, o que levou a formação de um pacto federativo com um “desequilíbrio estrutural congênito.”<sup>281</sup>

Tal era o entendimento de Rui Barbosa em razão de se permitir que ao consagrar-se a supremacia da Constituição por meio de um controle de atos normativos, mantinha-se a “legalidade nacional, na sua lei suprema, nas suas leis ordinárias, ou nas suas convenções internacionais contra os erros ou abusos dos Estados, na sua legislatura, na sua administração e na sua Justiça.”<sup>282</sup>

Trata-se, portanto, de um recurso que nasceu com um gene político-institucional para salvaguardar a estrutura da uma então nascente República, representada por uma Federação de Estados-membros “agregados à União, sem opção de liberdade, e aquinhoados com autonomia relativa e ilusória”<sup>283</sup> e que “abdicavam por iniciativa própria da respectiva autonomia para constituir a União e, desse modo, enfrentar inimigos externos mais poderosos.”<sup>284</sup> Neste aspecto, José Cretella Júnior enfoca:

O recurso extraordinário entra em nosso Direito como consequência da implantação da Federação, com o objetivo de assegurar o império da lei, no que se refere a hierarquia, prestigiando os dispositivos constitucionais e as leis federais, quando estas tenham sido contrariadas ou não aplicadas nos julgamentos de grau inferior.

<sup>278</sup> Brasil. Constituição Federal. Art. 101, I, k. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1#content>>. Acesso em 14 out. 2013.

<sup>279</sup> ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 725-726.

<sup>280</sup> Brasil. Decreto nº 848, de 11 out. 1890. Art. 9º, parágrafo único, alíneas ‘b’ e ‘c’. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>281</sup> ASSIS, Araken de. *Op. cit.*, p. 727.

<sup>282</sup> *Apud* ASSIS, Araken de. *Op. cit.*, p. 728.

<sup>283</sup> ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 727.

<sup>284</sup> *Ibid.*

Assim, garantir a supremacia da Constituição e das leis federais – eis o motivo da criação do recurso extraordinário.<sup>285</sup>

Um século depois, e apesar de a Constituição de 1988 manter as clássicas competências de controle de constitucionalidade por meio do recurso extraordinário, as causas concretas de sua interposição não parecem ser fiéis aos ideais republicanos de outrora para atender a outros interesses, pois o modelo recursal brasileiro adota uma lógica que é contrária à segurança jurídica e à duração razoável do processo, na medida em que, para se tornar definitiva, a decisão deve passar por um longo périplo que se inicia pela primeira instância (grau inicial) e prossegue naturalmente para a segunda instância, em respeito ao duplo grau de jurisdição pleno exercido pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e Turmas Recursais. Além das instâncias ordinárias há, ainda, a inevitável instauração da instância especial por afronta à lei federal e da instância extraordinária em razão da afronta à Constituição pela decisão recorrida. Este longo caminho, em quatro estágios, possui ainda inúmeras subdivisões e pode se repetir, em certos casos, por duas vezes, na fase de conhecimento e, depois, na fase de execução, fazendo com que princípio da razoável duração do processo perca o sentido.

Com efeito, a desnaturação da finalidade do recurso extraordinário traz um resultado perverso para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, pois permite que se estimule uma litigância cujo único resultado é a preponderante premiação a quem não tem razão, principalmente considerando-se a baixa taxa de reversibilidade das decisões proferidas nas instâncias inferiores.

Processualmente, a distância temporal existente entre o reconhecimento do direito subjetivo e sua efetiva concretização na fase executiva do processo quase que necessariamente condicionada ao exaurimento das vias extraordinárias – o que faz dos tribunais inferiores mera instância de passagem – beneficia o sucumbente e impõe tempo inaproveitável ao processo. Socialmente, tal adiamento, que afasta indefinidamente a formação da coisa julgada, provoca justificável insegurança jurídica e não permite que as relações sociais se estabilizem em definitivo. Economicamente, este sistema recursal passa a ser considerado como um elemento de planejamento empresarial tanto na composição de custos (adicionais) como na

---

<sup>285</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol. VI. Arts. 92 a 144.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 3.102.

estratégia de investimentos tendo em conta a possibilidade de protelação da condenação e sua inversão em capital aplicado. Para o orçamento público é incremento de custeio injustificável e incalculável:

Provavelmente, o paradoxo em causa se deva ao fato de que a política judiciária tem sido praticada sob uma óptica meramente *quantitativa* (mais processos: mais fóruns, mais juízes, mais serventuários, mais informática), tudo a retroalimentar a demanda, sem a devida massa crítica quanto ao fundamental aspecto da *qualidade* da resposta jurisdicional, contexto que, ao fim e ao cabo, se reduz a uma patética oferta de *mais do mesmo*, ao que se colhe da avaliação feita por Maria Teresa Sadek, Fernão Dias de Lima e José Renato de Campos Araújo: '[...] mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, defrontamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas demais e de demandas de menos; ou, dizendo-o de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco.'

É, em uma palavra, um sistema que “não apenas não promove Justiça para quem tem direito, como ainda premia quem não tem.”<sup>287</sup>

A adoção de efeitos rescisórios ao recurso extraordinário – aliada aos institutos da repercussão geral e da súmula vinculante – é medida que pode resgatar a sua tradição constitucional de ser o veículo pelo qual se pode dar ao STF, uma vez esvaziado dos efeitos perversos acima citados, a sua função primordial de guarda da Constituição.

Contudo, não se pode deixar de atentar para o risco de tal proposta cair na vala da inconstitucionalidade. A antecipação dos efeitos da coisa julgada para a decisão de única ou última instância ordinária rompe o paradigma conceitual de uma garantia de estabilidade da decisão somente alcançada com o exaurimento de todas as possibilidades recursais, a teor do disposto no art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.<sup>288</sup> De outro lado, a proposta deve lidar com o entendimento do próprio STF<sup>289</sup> que veda a execução provisória da condenação penal (leia-se antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória). Esse argumento está fundamentado na premissa de que, ainda havendo recurso cabível, não se pode afirmar, em definitivo, a culpabilidade do réu.

<sup>286</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 30.

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> Brasil. Decreto-lei nº 4.657, de 04.9.1942, com a redação da Lei nº 12.376, de 30.12.2010, D.O.U. de 31 dez. 2010.

<sup>289</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC nº 84.078/MG. Relator: Eros Grau. Brasília, DF, 5 fev. 2009. DJe de 26.02.2010.

Neste sentido a Ordem dos Advogados do Brasil, o Instituto dos Advogados de São Paulo e a Associação dos Advogados de São Paulo subscreveram parecer encaminhado ao Senador Humberto Costa, membro suplente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em que apontam estes paradoxos conceituais e principiológicos, para defender que, antes de “distorcer o foco da morosidade da Justiça, ‘as causas da demora’, imputando ao sistema recursal o cerne da ineficiência da prestação jurisdicional,” deve-se estar atento para as verdadeiras causas da ineficiência da prestação jurisdicional tempestiva, consistente em fatores de ordem institucional, técnica e material presentes na atuação do Poder Judiciário.<sup>290</sup> Para essas entidades é possível alcançar um equilíbrio entre a segurança jurídica e a celeridade processual sem que qualquer sacrifício de qualquer destes postulados.

Não se pode perder de vista, por outro lado, que o conceito clássico de trânsito em julgado é extraído a partir de um dado ordenamento jurídico. A par do que afirma Marco Aurélio quando enxerga um direito individual nos “parâmetros tradicionais da coisa julgada,”<sup>291</sup> não “estamos diante de um objeto acima das definições jurídicas, como se fora um dado *a priori* da realidade,”<sup>292</sup> pois há de haver um enlace entre o texto normativo e a perspectiva cultural que o cerca, a justificar não só a sua alteração como a sua forma direta de interpretação.<sup>293</sup>

Essa colocação coincide, fundamentalmente, com a observação de Häberle, segundo a qual não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada [...], ressaltando-se que interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública [...] Por isso, Häberle introduz o conceito de pós-compreensão, entendido como o conjunto de fatores temporalmente condicionados com base nos quais se compreende supervenientemente uma dada norma.<sup>294</sup>

Trata-se, assim, de um paradigma que se posta diante de uma anormalidade do sistema que, agora, exige tomar-se consciência dela, como já registrou Kuhn que

<sup>290</sup> Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17>>. Acesso em: 30 out. 2013.

<sup>291</sup> Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/oficio-006-ministro-cezar-peluso.pdf>. Acesso em: 30 out. 2013.

<sup>292</sup> Parecer do Relator Senador Aloysio Nunes Ferreira à PEC nº 15/2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/93054.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>293</sup> LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta. Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição na Ordem Democrática. Uma abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 115.

<sup>294</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 165.438/DF. Relator: Carlos Velloso. Brasília, DF, 6 out. 2005. DJ de 5. 05. 2006.

buscou demonstrar como a ciência se desenvolve por meio de revoluções científicas, originadas de crises que surgem por meio da percepção de anomalias na ciência normal, fazendo surgir uma pesquisa extraordinária que supera o paradigma anterior com o surgimento de um novo paradigma.<sup>295</sup>

Este parece ser o raciocínio usado por Peter Häberle, ao interpretar a Constituição como um produto cultural que contempla elementos a serem constantemente reinterpretados, de molde a viabilizar sua permanente atualização, concretizando a mediação entre a realidade e o texto normativo,<sup>296</sup> “para que esses elementos indissolúveis da Constituição Aberta a nutram constantemente e sejam pauta para solucionar os problemas da cambiante realidade social.”<sup>297</sup>

### 3.2.6 Algumas proposições

Sadek, não obstante reconhecer que a repercussão geral e a súmula vinculante sejam instrumentos colaborativos para aperfeiçoar a prestação jurisdicional, é categórica ao afirmar que muitas das alternativas engendradas pelo Poder Judiciário acabam por desaguar em soluções que adotam uma ótica marcadamente quantitativa, no sentido de ampliação de espaços, pessoas e equipamentos, que “se reduz a uma patética oferta de *mais do mesmo*”<sup>298</sup> uma vez que já se constatou que o aumento da oferta de serviços judiciais acaba por estimular a sua demanda, o que concretiza a preocupação de que “quanto mais fácil for o acesso à Justiça, quanto mais ampla a universalidade da jurisdição, maior será o número de processos, formando uma verdadeira bola de neve.”<sup>299</sup> Não sem razão afirma que “(...) mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, defrontamos com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas

<sup>295</sup> KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1962, p. 43-66.

<sup>296</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: uma contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 13.

<sup>297</sup> NUÑO. Ulises Coello. **La Constitución abierta como categoria dogmática**. Barcelona: Bosch, 2005, p. 39.

<sup>298</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 30.

<sup>299</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini *apud* MANCUSO, **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 335.

demais e de demandas de menos; ou, dizendo-o de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco.”<sup>300</sup>

Tal estratégia de gerenciamento massivo dos processos tem sido fortemente criticada, considerando que o instrumento utilizado – alterações pontuais na lei processual – tem como meta atacar a crescente quantidade de processos, antes de identificar a causa, qual seja, a “cultura demantista, insuflada pelo expandido vezo de se levar à Justiça todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito.”<sup>301</sup>

Assim, entende-se ser possível fomentar uma transformação comportamental dos atores processuais que se valha não só de mecanismos de ordem normativa – como já ocorre – mas com algumas possibilidades atinentes ao procedimento que podem ser adotadas ou ampliadas pelo Supremo Tribunal Federal.

As proposições que aqui se apresentam são o resultado de uma percepção que, sem descurar da preservação e aplicação das garantias processuais constitucionais, prestam relevante auxílio, também, para uma melhor gestão processual e colaboram para solucionar a disfunção orgânica do STF, também vítima daquela cultura demandista e da “judicialização do cotidiano.”<sup>302</sup>

Outras poderiam ser, ainda, objeto de reflexão. Porém, em termos de proposições legislativas, o projeto do novo Código de Processo Civil foi pródigo neste sentido quando, durante a sua tramitação, admitiu não só uma série de audiências públicas (vinte e oito) como acolheu a participação escrita de diversos setores da sociedade.<sup>303</sup> Por tal razão não se pretende aqui e em fase tão extemporânea fazer novas sugestões *de lege ferenda*, mas, tão-somente, apontar certas inconsistências nodais existentes no STF e que permanecem entavando a sua prestação jurisdicional.

---

<sup>300</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 30.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 169.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 172.

<sup>303</sup> Além das 900 emendas parlamentares e apensamento de 146 projetos de lei que já tramitavam no Congresso Nacional, O Portal e-Democracia registrou 25.300 acessos, 282 sugestões, 143 comentários e 90 e-mail. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em 27 nov. 2013.



### 3.2.6.1 O sistema de multas processuais, a baixa dos autos independentemente da publicação de acórdão e a majoração da sucumbência no STF

O Código de Processo Civil prevê, em sete dispositivos diferentes, a possibilidade de imposição de sanção pecuniária à parte por atos que, de alguma forma, prejudiquem a execução de atos processuais, a prestação jurisdicional célere ou o próprio funcionamento da Justiça. Atualmente elas estão dispostas nos seguintes termos:

Dispositivo	Valor e base de cálculo	Hipótese de incidência
Art. 14, p. único	≤ 20% do valor da causa.	Embaraços à efetivação de provimentos judiciais.
Art. 18	≤ 1% do valor da causa.	Litigância de má-fé (resistência ao andamento do processo; provocação de incidentes infundados; interposição de recurso com intuito protelatório).
Art. 196	Metade do salário mínimo vigente	Não devolução dos autos no prazo no prazo legal.
Art. 233	5 X salário mínimo vigente	Pedido indevido de citação por edital.
Art. 538, p. único	1% a 10% do valor da causa, com condicionamento de recolhimento para interposição de outros recursos.	Oposição de embargos de declaração com manifesto caráter protelatório.
Art. 557, § 2º	1% a 10% do valor corrigido da causa, com condicionamento de recolhimento para interposição de outros recursos.	Agravo manifestamente inadmissível ou infundado.
Art. 601	20% sobre o valor da execução.	Ato atentatório à dignidade da Justiça (oposição maliciosa à execução; resistência injustificada à ordem judicial).

Quadro 4 – Artigos do CPC que prevêm a sanção pecuniária a atos processuais

O projeto de lei nº 8.046/2010, quanto a tais multas, não traz inovações profundas, a não ser pelo recolhimento de algumas delas no momento que o magistrado determinar e a majoração em até 10 vezes o valor da causa ou do salário mínimo em hipóteses de causas com valor inestimável ou irrisório. Em certas situações houve até mesmo redução do seu valor, como no caso da manifesta inadmissibilidade ou improcedência de agravo interno.<sup>304</sup>

As sanções processuais decorrentes de práticas procrastinatórias não são raras no âmbito do STF.<sup>305</sup> É comum o julgamento de uma expressiva quantidade de recursos internos em um mesmo processo, razão pela qual o STF tem reconhecido o seu caráter protelatório, não obstante, vez por outra, admita um legítimo exercício do direito de recorrer, havendo decisões que entendem que a sanção processual que ataca a procrastinação só deve ser aplicada em situações extremas, “quando ao juiz ou Tribunal parecer evidente que, no caso concreto, a parte oferece embargos declaratórios com o exclusivo intuito de procrastinar o encerramento do feito.”<sup>306</sup>

No que se refere, particularmente, às sanções estabelecidas pelos arts. 14 e 18, convém lembrar a crítica formulada por Hoffman, para quem a aplicação de multas, como “mecanismo endoprocessual de repressão à chicana”,<sup>307</sup> é rara em razão da renitência dos juízes, apesar da imperiosa prática da ética no cumprimento das determinações judiciais e na colaboração da realização da Justiça.<sup>308</sup>

Algumas observações merecem registro quanto a esse procedimento. A primeira diz respeito à base de cálculo das multas processuais. À exceção daquela prevista no § 2º do art. 557, que atualiza monetariamente o valor da causa, as demais multas levam em conta o seu valor histórico e são exigíveis apenas no momento da execução do julgado ou, como já se apontou, na raríssima hipótese de reiteração de recursos protelatórios (CPC, art. 538, parágrafo único, segunda parte).

<sup>304</sup> Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processo-civil/arquivos/ParecerRelatorGeral>>. Acesso em 17 jul. 2013.

<sup>305</sup> A jurisprudência do STF registra a imposição de multa em razão do caráter protelatório do recurso, desde que o CPC entrou em vigor em inúmeras outras decisões até novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

<sup>306</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 543.896 AgR-ED-ED/RS. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 31 ago. 2010. DJe 1º out. 2010.

<sup>307</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 123.

<sup>308</sup> HOFFMAN, Paulo. **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 114.

Ora, tem-se como dado que, apenas excepcionalmente o valor da causa é, de fato, o valor do conteúdo econômico envolvido na demanda, havendo o costume forense de admitir a fixação do valor da causa para meros efeitos fiscais e de alçada. Considerando o espaço de tempo entre o ajuizamento de uma ação no primeiro grau de jurisdição e seu julgamento em sede de recurso extraordinário pelo STF, a aplicação de uma multa sobre o valor da causa está longe de provocar o efeito desejado na parte recalcitrante. Ademais, tal multa só será cobrada por ocasião da fase executiva da demanda, ressalvada a exceção já citada.

A falta de um caráter verdadeiramente punitivo das multas processuais legitima a resistência, razão pela qual a proposta do novo CPC perde a oportunidade de corrigir esta falha e estabelecer sanções reais para aqueles comportamentos processuais como, por exemplo, a possibilidade de a base de cálculo considerar o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, o valor atualizado da causa ou, ainda, impor o recolhimento da multa, em qualquer hipótese, como pressuposto extrínseco de admissibilidade para interposição de recursos posteriores.

Essa percepção, na qual, muitas vezes, a norma é insuficiente para alterar o comportamento dos atores processuais, tem feito com que o STF e outros Tribunais Superiores<sup>309</sup> busquem soluções mais pragmáticas, ainda que sem previsão legal sob o ponto de vista estritamente processual. Em 1995, ao julgar os terceiros embargos de declaração no RE 179.502/SP,<sup>310</sup> o Ministro Moreira Alves, reconhecendo que além do caráter protelatório, aqueles embargos se constituíam em verdadeiro e reiterado abuso do direito de recorrer, onde se buscava impedir o trânsito em julgado da decisão do STF, determinou que o acórdão então embargado fosse imediatamente cumprido. Neste sentido, emprestou eficácia imediata à decisão que rejeitava aqueles embargos para ordenar a baixa dos autos independentemente da publicação do acórdão respectivo.

---

<sup>309</sup> A mais recente solução procedimental vem do Superior Tribunal de Justiça que, a partir de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal entendendo cabível apenas agravo regimental contra decisão que aplica à sistemática de repercussão geral pela instância *a quo*, não conhece de agravo nos próprios autos, interposto contra a decisão que indeferiu liminarmente recurso extraordinário sob o amparo da nova sistemática da repercussão geral. Neste sentido: BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AREsp nº 19.624/SP. Relatora: Eliana Calmon. Brasília, DF, 7 nov. 2012. DJe de 12 nov. 2012, dentre muitos outros.

<sup>310</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 179.502 – ED-ED-ED/SP. Relator: Moreira Alves. Plenário. Brasília, DF, 7 dez. 1995. DJ de 8 set. 2000.

Ao formular esta solução, Moreira Alves vislumbrou que uma solução ortodoxa não seria capaz de “impedir que se prolongue essa reiteração de embargos manifestamente protelatórios e abusivos, visando a fim ilícito, com manifesto propósito de impedir que transite em julgado a decisão desta Corte, para que ela se torne, afinal, ineficaz”.

Acompanhando a conclusão de Moreira Alves, Celso de Mello, afirmando a natureza ético-jurídica do processo, reconheceu o comportamento ilícito de *improbis litigator* ao embargante para acolher a proposta de imediata e definitiva execução do acórdão embargado, no que foi seguido por Sidney Sanches que viu na atitude procrastinatória do embargante um pressuposto para que STF adotasse “as providências que lhe parecerem cabíveis, para evitar que a fraude se complete e se perpetue.”

Numa perspectiva de preocupação com a efetividade do processo – e que pressupunha, justificadamente obsessiva – Sepúlveda Pertence aderiu à conclusão de Moreira Alves para acrescentar que era necessário, já naquela quadra, que o STF adotasse “mecanismos que, a exemplo do *contempt of court*, da prática anglo-saxã, resguardem a exigência maior de poder o Tribunal exercer a missão que lhe deu a Constituição, a de guardar a Lei Fundamental, não teórica ou retoricamente, mas com eficácia real.”

É bem certo que naquele processo estavam presentes peculiaridades que envolviam a possibilidade de concessão de uma antecipação de tutela e a aplicação do art. 216 do Código Eleitoral que dispensava o trânsito em julgado. No STF, contudo, a discussão girou em torno do julgamento do recurso por instância superior para efetivação da cassação de diploma. Deve-se notar, todavia, que o STF valeu-se de princípios que levavam em conta valores que dessem efetividade à prestação jurisdicional em face de um comportamento deletério e prejudicial desempenhado vez por outra por atores processuais.

Por conta de tais fundamentos e tomando por base esse precedente, o STF em diversos outros julgados e em distintas matérias,<sup>311</sup> mas sempre colocando a

---

<sup>311</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 177.313-AgR-ED-ED/MG. Relator: Celso de Mello. Primeira Turma. Brasília, DF, 5 nov. 1996. DJ 14 nov. 1996; AI nº 260.266-AgR-ED-ED/SP. Relator: Sepúlveda Pertence. Primeira Turma. Brasília, DF, 16 mai. 2000. DJ 16 jun. 2000; RE nº 167.787-ED-EDv-AgR-ED/RR. Relator: Néri da Silveira. Pleno. Brasília, DF, 22 mai. 1996. DJ 27 set. 1996; RE nº 190.841-ED-ED-ED/MT. Relator: Ilmar Galvão. Primeira Turma. Brasília, DF, 14 mai. 1996. DJ 23 ago. 1996; RE 202.097-ED-EDv-AgR-ED-ED-ED/SP. Relator: Celso de Mello. Pleno. Brasília, DF, 29 abr. 2004. DJ 27 ago. 2004.

dicotomia procrastinação/efetividade como pressuposto, aplica a solução cabível de baixa dos autos para imediata execução dispensando a publicação de acórdão. O trecho da ementa abaixo transcrito ilustra bem o entendimento do STF quanto ao tema:

A FUNÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. - Os embargos de declaração, quando regularmente utilizados, destinam-se, precipuamente, a desfazer obscuridades, a afastar contradições e a suprir omissões que se registrem, eventualmente, no acórdão proferido pelo Tribunal. Os embargos declaratórios, no entanto, revelam-se incabíveis, quando a parte recorrente - a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão ou contradição - vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de viabilizar, assim, um indevido reexame da causa, com evidente subversão e desvio da função jurídico-processual para que se acha especificamente vocacionada essa modalidade de recurso. Precedentes. MULTA E ABUSO DO DIREITO DE RECORRER. - O abuso do direito de recorrer - por qualificar-se como prática incompatível com o postulado ético-jurídico da lealdade processual - constitui ato de litigância maliciosa repellido pelo ordenamento positivo, especialmente nos casos em que a parte interpõe recurso com intuito evidentemente protelatório, hipótese em que se legitimará a imposição de multa. A multa a que se refere o art. 538, parágrafo único, do CPC possui inquestionável função inibitória, eis que visa a impedir o abuso processual e a obstar o exercício irresponsável do direito de recorrer, neutralizando, dessa maneira, a atuação censurável do "improbus litigator". Precedentes. UTILIZAÇÃO ABUSIVA DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. POSSIBILIDADE DE IMEDIATA EXECUÇÃO DA DECISÃO EMANADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DAQUELAS PROFERIDAS PELAS INSTÂNCIAS DE JURISDIÇÃO INFERIOR. - A utilização procrastinatória das espécies recursais - por constituir fim ilícito que desqualifica o comportamento processual da parte recorrente - autoriza o imediato cumprimento, não só das decisões proferidas pelas instâncias de jurisdição inferior, mas daquelas emanadas do Supremo Tribunal Federal, independentemente da publicação do acórdão consubstanciador do julgamento, por esta Suprema Corte, dos embargos de declaração rejeitados em virtude de seu caráter protelatório. Precedentes.<sup>312</sup>

Esta prática, aliada ao reconhecimento do trânsito em julgado de decisões atacadas por embargos de declaração incabíveis ou intempestivos, retirando-lhes o efeito interruptivo para interposição de outros recursos, de molde a autorizar a imediata baixa dos autos, conforme reiterada jurisprudência do STF é,

<sup>312</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 386.820-AgR-ED-EDv-AgR-ED/RS. Relator: Celso de Mello. Pleno. Brasília, DF, 24 jun. 2004. DJ 4 fev. 2005.

indubitavelmente uma política judiciária do órgão de cúpula que traz um efeito pedagógico para a parte recalcitrante.<sup>313</sup>

### 3.2.6.2 Insubistência do agravo nos próprios autos

O sistema recursal brasileiro determina que a admissibilidade do recurso extraordinário se submeta a um duplo juízo (art. 541, *caput*, art. 542, § 2º e art. 543, § 1º, do CPC). O primeiro, exercido pelo órgão jurisdicional do qual emanou a decisão recorrida e, o segundo, pelo próprio Supremo Tribunal Federal. O juízo prévio de admissibilidade foi criado na perspectiva, ainda em 1973, de estabelecer aquilo que Pontes de Miranda denominava “peneiramento prévio dos recursos a fim de evitar o excesso de trabalho e os inconvenientes de distância.”<sup>314</sup> Como se verá, os números demonstraram o contrário.

No caso do agravo em recurso extraordinário, mais do que um simples recurso contra decisão interlocutória, há a relevante missão de, sendo de apreciação obrigatória pelo Supremo Tribunal Federal (a teor do § 2º do art. 544 do CPC e da Súmula 727<sup>315</sup>), submeter-lhe a irresignação do recorrente ante a inadmissibilidade do recurso extraordinário. Formado por instrumento até 2010, com a alteração promovida com a Lei nº 12.322/2010, este recurso é, doravante, interposto nos autos principais, trazendo como consequência lógica e imediata a sua integral remessa, aí incluído o próprio recurso extraordinário que se quer ver admitido.

Na pesquisa realizada não foi possível identificar quantas decisões que inadmitem recursos extraordinários transitam em julgado. No entanto, no período objeto de estudo (2003-2013), a distribuição de agravos no STF representou cerca de 62% do total de processos, o que equivalia, até o final de 2013, a um total de 401.307 recursos.<sup>316</sup> Isso demonstra a avassaladora recorribilidade, historicamente

<sup>313</sup> O Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, também adota sistemática semelhante. Neste sentido o Ag1.001.473/SP, rel. Min. Vasco Della Giustina, DJe de 09 mai. 2012; REsp 731.024/SP, rel. Min. Regina Helena Costa, DJe de 11 nov. 2013 e, ainda, a MC 11.877/SP, rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe de 03 dez. 2013.

<sup>314</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Tomo VII. São Paulo: Forense, 2000.

<sup>315</sup> Não pode o magistrado deixar de encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o agravo de instrumento interposto da decisão que não admite recurso extraordinário, ainda que referente à causa instaurada no âmbito dos juizados especiais.

<sup>316</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=DistribuidoAnosAnteriores>>. Acesso em 18 nov. 2013.

muito superior à interposição do próprio recurso extraordinário admitido, que foi de 253.828 recursos.<sup>317</sup>

Com efeito, o que se constata é que uma massiva quantidade de recursos extraordinários (encartados em agravos ou originalmente admitidos) adentra o STF independentemente de sua manifestação, razão pela qual pouca relevância tem a decisão que inadmite o recurso na origem. Mais útil, econômico e indiscutivelmente um fator de superação de barreira ao acesso a um processo justo, seria a extinção do juízo prévio de admissibilidade do recurso extraordinário, reservando ao STF a sua apreciação direta e única nos seus aspectos extrínsecos e intrínsecos. Além das razões materialmente visíveis, se elimina o argumento, sempre renovado, da usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal pelo Juízo de origem.

De outro lado, como se verifica na Figura 3, o recurso de agravo interposto na instância *a quo*, em razão de sua admissibilidade obrigatória, tem a capacidade de passar pelo filtro da repercussão geral (tanto quanto à existência de preliminar quanto à existência de matéria constitucional). Veja-se que, enquanto, a distribuição de recursos extraordinários admitidos reduz-se a cada ano, estabilizando-se em 2013, a partir de 2011 inicia-se uma curva ascendente da distribuição de agravos que somente passa a ser descendente em 2013. Mesmo assim, em 2013 foram distribuídos 6.224 recursos extraordinários e 28.459 agravos, uma quantidade quase cinco vezes superior. Tal recurso, efetivamente, não mais parece responder àquela justificativa apresentada por Pontes de Miranda que, nos idos de 1973, apontava como uma proteção ao “excesso de trabalho” e aos “inconvenientes de distância.”



Figura 3 – Quantidade de recursos de agravo e recursos extraordinários registrados no período.<sup>318</sup>

<sup>317</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=DistribuidoAnosAnteriores>>. Acesso em 18 nov. 2013.

A proposta submetida ao Plenário da Câmara dos Deputados para o novo Código de Processo Civil não contemplava esta possibilidade, antes, a ratificava, apenas sugerindo um novo nome (agravo de admissão) para um velho recurso, ao contrário do que fez com o juízo prévio de admissibilidade da apelação, que o transferiu exclusivamente para o Tribunal *ad quem*. Contudo, reconhecendo a pertinência do que aqui colocado, o projeto eliminou, de vez, o primeiro juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, cabendo ao STF decidir se o admite ou não.

### 3.2.6.3 Revisitando a repercussão geral

Com a sua criação em 2004 e sua eficácia, a partir de 2007, se esperou que a exigência da presença, no recurso extraordinário, de questão constitucional com repercussão geral pudesse ser o meio pelo qual o STF resgatasse a sua natureza de Corte constitucional ao mesmo tempo em que dotava o recurso extraordinário de uma qualidade objetiva a partir dos efeitos ultra-partes que a repercussão geral lhe outorgara. De um lado, mediante este requisito de admissibilidade, só seriam apreciados os recursos extraordinários que contivessem, teórica e concretamente, matéria constitucional. De outro lado, e por consequência, uma grande quantidade de recursos deixaria de enfileira-se às portas do Tribunal por não versarem matéria constitucional ou em razão da matéria constitucional já ter sido apreciada pelo STF, o que autorizaria os tribunais locais de origem a dar-lhes o mesmo tratamento.

A realidade, porém, mostrou-se descolada da expectativa mais empolgante. Se, em um dos aspectos, a repercussão geral contribuiu concretamente com a redução quantitativa de recursos extraordinários encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, no outro não ocorreu o efeito esperado. E isto por diversas razões. A primeira delas diz respeito à imensa quantidade de matérias que foram reconhecidas como repercussão geral (705). Em segundo lugar, a demora no julgamento de mérito destas matérias, uma vez que deste total, apenas 165 recursos extraordinários selecionados como paradigmáticos tiveram seu mérito julgado, o que equivale a cerca de 23% do total. Se considerarmos que estes julgamentos ocorreram nos últimos seis anos, a álgebra simples demonstra que, mantido o atual tratamento

---

<sup>318</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatisticaClasse>. Acesso em: 22 fev. 2014.



dado à sistemática da repercussão geral, o julgamento do mérito dos demais recursos com temas reconhecidos como matéria constitucional com repercussão geral levará aproximadamente dezenove anos.<sup>319</sup>

A par destas questões, outros elementos se lhes agregam como um efeito direto e perverso. Conforme o § 1º do art. 543-B do CPC determina, o reconhecimento da repercussão geral em dado recurso extraordinário implica o sobrestamento de todos os outros que aguardam admissibilidade pelo tribunal de origem, até o pronunciamento definitivo do STF o que resultou, até outubro de 2013, em um total de 711.331 recursos extraordinários que aguardam uma deliberação definitiva do STF. Cezar Peluso, à época em que presidia o STF e propugnava a alteração da Constituição quanto aos efeitos do recurso extraordinário afirmava, quanto à sistemática da repercussão geral e suas normas de procedimento, que:

não é que tenha lhes faltado inteligência ou alguma eficácia, é porque atacaram fatores secundários como causas. Não foram propostas radicais porque não desceram à raiz da questão, que está exatamente naquilo que esta proposta tende a remover. A causa principal dos atrasos dos processos no Brasil é a multiplicidade de recursos.<sup>320</sup>

Por outro lado, ao mesmo tempo em que o Supremo Tribunal Federal retarda a solução de mérito dos recursos extraordinários paradigmas, adiando indefinidamente a admissibilidade daqueles sobrestados, a participação das partes nesta fase retarda ainda mais a solução da controvérsia.

No STF, os atos judiciais que aplicam a sistemática da repercussão geral, seja para determinar o sobrestamento dos recursos cuja matéria constitucional é dotada de repercussão geral, seja para reconhecer sua ausência, não são passíveis de impugnação recursal. Desde a sua implantação, o STF construiu o entendimento de que, no primeiro caso, o ato que aplica ao recurso extraordinário o procedimento inserto no art. 543-B do CPC não tem qualquer conteúdo decisório e não causa qualquer ônus ou gravame para as partes. Por tal razão, é irrecurável.<sup>321</sup> A segunda

<sup>319</sup> Disponível em <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=listas\\_rg](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=listas_rg)>. Acesso em: 22 fev. 2014.

<sup>320</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=174751>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

<sup>321</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 635.086-AgR /MT. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 19 abr. 2011. DJe de 02.5.2011.

hipótese é sustentada pelo art. 543-A do CPC c/c art. 326 do Regimento Interno do STF, que inadmitem a recorribilidade destas decisões.

Não obstante a irrecorribilidade de tais atos judiciais, são diversos os casos em que, discordando do seu conteúdo, a parte interpõe o incabível recurso de agravo, exigindo mais uma, ou até duas, manifestações do STF, agora quanto julgamento de um recurso incabível:

Para o bom funcionamento do regime da repercussão geral, que ainda está em construção, importa é que esta Corte tome todos os cuidados para que reste clara a extensão dos acórdãos relativos à repercussão geral. Aos demais tribunais compete proceder à adequada aplicação dos mesmos acórdãos. A responsabilidade é conjunta, e o papel de todos os tribunais é de extrema relevância e responsabilidade, considerando que, via de regra, não haverá a possibilidade de revisão da aplicação da repercussão geral, caso a caso, por este Supremo Tribunal Federal.<sup>322</sup>

Recentemente, o STF voltou a discutir esse tema em Plenário,<sup>323</sup> onde se esperara a ratificação do entendimento já consolidado nas suas Turmas para que se evite a criação de mais uma porta de entrada em uma Corte que, às escâncaras, padece do sempre lembrado encargo recursal ordinário.

---

<sup>322</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RCL 11.408-AgR/RS. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 30 out. 2013. Informativo nº 634. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=634&pagina=1&base=INFO>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

<sup>323</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RCL 11.408-AgR/RS. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 30 out. 2013. Informativo nº 634. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=11408> e <http://stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=634&pagina=1&base=INFO>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

## CONCLUSÃO

O acesso à Justiça é direito fundamental que reforça um ideal de Estado de Direito, na medida em que permite ao cidadão assegurar-se da existência de instrumentos de defesa de direitos postos em conflito. No plano da jurisdição prestada por meio do processo, tal garantia não se perfectibiliza se não estiver revestida dos atributos da adequação e efetividade, sem os quais o acesso à Justiça se torna tão-somente acesso ao Poder Judiciário.

A subscrição de pactos republicanos busca, de alguma forma, fornecer instrumentos – na sua maior parte, normativos – de realização, tanto quanto possível de um ideal de acesso justo à Justiça. Neste sentido, o Estado implementa uma política pública de serviços judiciários, na medida em que reconhece: 1) a impossibilidade de manutenção da atual estrutura e organização e dinâmica da prestação jurisdicional; 2) o comportamento dos atores processuais (públicos e privados) na utilização da jurisdição litigante; e 3) a possibilidade de adoção de meios de pacificação de conflitos alternativos a essa jurisdição.

Mediante uma extensa pauta de objetivos (*agenda setting*) comuns estabelecidos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pretendem-se atacar esses gargalos a fim de viabilizar o que, ao fim e ao cabo, afigura-se como pedra angular dos sistemas democráticos de poder.

O que se percebe, a partir das ações adotadas e dos números apresentados, é que o concerto entre os agentes políticos pode ser causa de mudanças paradigmáticas na administração da Justiça, como se espera na gestão de políticas públicas.

As ações do legislador constituinte e ordinário, a prática forense e o comportamento de alguns atores processuais, principalmente do Estado, mostram-se determinantes na formulação e implantação de medidas que possam, de forma significativa, influenciar no exercício da administração da Justiça estatal.

O Poder Judiciário, por tal razão, além de agente propulsor desta política pública, é um de seus destinatários mais significativos, pois grande parte das medidas previstas pelos pactos o tem como objeto. O Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, tem se notabilizado pela, cada vez mais presente, participação nas questões relevantes do País razão pela qual se tornou importante ator institucional, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 que, com grande força

normativa, propôs a efetividade de direitos e garantias fundamentais do cidadão, outorgando-lhe diversos instrumentos de participação da formação da decisão judicial. No plano da jurisdição constitucional e, particularmente, no exercício do controle difuso de constitucionalidade das normas, no entanto, a concretização daqueles direitos e garantias tem encontrado obstáculos que, apesar de uma intensa produção legislativa processual (ordinária e constitucional) que vise o seu afastamento, demonstrou não ser suficiente para sua superação.

A idealização de uma Corte constitucional exige a criação e manutenção de mecanismos e procedimentos que lhe permitam a conservação e defesa de suas atribuições na realização concreta da entrega desta especial forma de jurisdição, sob pena de banalizar-se o seu papel e inviabilizar-se a sua missão.

Os últimos dez anos, contudo, testemunharam uma Corte que tem dedicado boa parte de sua atividade-fim e de seus recursos humanos e financeiros a receber e julgar recursos (extra)ordinários, na medida em que, antes de aplicar o direito constitucional à espécie, acabou – até por necessidade – por travestir-se, quando muito, em mera Corte de revisão.

Os resultados que até agora se verificaram, a partir das avaliações quantitativas observadas estão a merecer detida atenção dos agentes políticos de modo a estabelecer uma importante confrontação com as ações adotadas para ocasionais correções na condução desta política pública.

A atuação do STF, em razão de sua competência constitucional, ocorre em momento muito posterior à estabilização da lide e uma vez instaurada, a entrega do bem da vida passa a estar condicionada ao seu exaurimento, razão pela qual, no julgamento do recurso extraordinário, a relação com o tempo ganha especial importância.

A manutenção dos critérios atuais de julgamento, a aplicação de procedimentos que apenas mantém morto o tempo de julgamento e a massiva quantidade de recursos submetidos ao julgamento do STF, adiam indefinidamente a satisfação material do direito reconhecido, contribuem para a insegurança jurídica e incentivam à parte sem direito.

Algumas medidas decorrentes da prática do próprio STF, de Cortes estrangeiras e, também, de instituições públicas e privadas que estudam a gestão judicial, como os Observatórios da Justiça Brasileira e Portuguesa e o Conselho Nacional de Justiça, podem colaborar com o Supremo Tribunal Federal na entrega

da prestação jurisdicional e permitir que a Corte, também ela, seja parte ativa e destacada na implementação da política pública de serviços judiciais, o que até agora se viu muito pouco. Seja assumindo o controle de sua própria agenda por meio de uma autorregulação processual, seja adotando práticas de gestão que já se mostraram eficientes ou, ainda, a partir da revisão de sua competência formal, tais medidas podem colaborar, ao fim e ao cabo, para que o Supremo Tribunal Federal resgate sua natureza institucional, dê aos recursos constitucionais a valoração e excepcionalidade que lhes são devidas e promova a prestação jurisdicional justa apontada por Cappelletti no século passado e renovada, nos dias atuais, por Mancuso.

Neste sentido, algumas destas medidas, a partir da proposição de atos normativos já se submeteram ao crivo do Poder Legislativo com sua conversão em legislação ordinária ou ainda pendem de apreciação, como se vê do quadro abaixo. No entanto, a mera ação legislativa será insuficiente se, como se referiu, o comportamento daqueles que já atuam como aqueles que haverão de atuar na composição de litígios, não passar por um processo de revisão. É de se falar que a própria academia, na formação dos bacharéis tem importante participação quando se mostrar disposta a incutir no seu corpo dissente uma nova visão de composição de litígios que não se resume ao primado da jurisdição estatal.

#### PROPOSIÇÕES ORIUNDAS DO I PACTO REPUBLICANO<sup>324</sup>

##### Alterações no Processo Trabalhista

PLC 4.730/2004	Permite que o próprio advogado declare a autenticidade das cópias oferecidas como provas no processo trabalhista, dispensando o procedimento de autenticação, que se mostra dispendioso, moroso, e pouco eficaz.	Convertido na Lei nº 11.925/2009
----------------	--	----------------------------------

<sup>324</sup> Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B32F24490-858D-43EF-9618-B8A6FE5B23B3%7D&params=itemID=%7B3CEDC0BD-5BFB-47C2-A30B-FFC8209CD32%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>; <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)> e <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 03 dez. 2013.

PLC 4.731/2004	Propõe que o executado, ao ser notificado da sentença condenatória, pague ou apresente seus bens aptos a garantir a dívida. A omissão acarretará na vedação ao recurso da execução. A finalidade da proposta é agilizar a execução e impedir manobras de ocultamento de bens, usuais na seara trabalhista.	Em tramitação
PLC 4.732/2004	Reduz as possibilidades de recursos de revista	Em tramitação
PLC 4.733/2004	Reduz as possibilidades de embargos ao TST	Convertido na Lei nº 11.496/2007
PLC 4.734/2004	Exige o depósito prévio de sessenta salários mínimos do empregado que, tendo perdido na primeira instância, queira recorrer aos tribunais. A proposta tem a finalidade de desestimular recursos desnecessários, que ostentem apenas fins de protelação da satisfação da sentença.	Em tramitação
PLC 4.735/2004	Exige depósito prévio para a ação rescisória. O depósito tem o escopo de filtrar as ações rescisórias, pois será revertido em multa se a mesma for julgada improcedente pelos membros do tribunal	Convertido na Lei nº 11.495/2007

#### Alterações no Processo Civil<sup>325</sup>

PLC 52/2004	Propõe que a liquidação e a execução da sentença judicial deixem de ser processo autônomo e passem a fazer parte do processo de conhecimento que analisa o mérito da ação. Com isso, agiliza-se o rito de cumprimento da sentença e são	Convertido na Lei nº 11.232/2005
-------------	---	----------------------------------

<sup>325</sup> Tramita na Câmara dos Deputados Projeto de Lei 8.046/2010 com previsão de encerramento de sua votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados ainda em 2013, o qual contemplará essas e outras proposições. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/458330-PLENARIO-PODE-VOTAR-PONTOS-POLEMICOS-DO-CODIGO-DE-PROCESSO-CIVIL-NESTA-SEMANA.html>>. Acesso em: 04 dez. 2013.

	reduzidos os incentivos a atitudes protelatórias que passariam a ter um ônus maior para as partes.	
PLC 4.108/2004	Estende à Fazenda Pública, em caso de derrota judicial em ações de grande valor, a obrigação de pagar honorários advocatícios de 15% (quinze por cento) a 20% (vinte por cento) do valor da condenação;	Arquivado
PLC 4.497/2004	Simplificação e agilização do processo de execução	Convertido na Lei nº 11.382/2006
PLC 4.723/2004	Uniformização de jurisprudência das Turmas Recursais	Em tramitação
PLC 4.724/2004	Possibilidade de o Tribunal sanar nulidades ocorridas em primeira instância já em sede de apelação e criação da súmula impeditiva de recursos	Convertido na Lei nº 11.276/2006
PLC 4.725/2004	O inventário e partilha consensual e Separação consensual passam a ser feitos por escritura pública	Convertido na Lei nº 11.441/2007
PLC 4.726/2004	Declaração de incompetência relativa de ofício pelo juiz em contratos de adesão; Disciplina a prática e comunicação dos atos processuais em meio eletrônico; Pronunciamento de ofício de prescrição em alguns casos; Disciplina a cautelar em ações rescisórias.	Convertido na Lei nº 11.280/2006
PLC 4.727/2004	Limitação dos agravos de instrumento	Convertido na Lei nº 11.187/2005
PLC 4.728/2004	Quando a lide versar sobre matéria de direito, em processos repetitivos, e no juízo já houver sentença de improcedência em caso análogo, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença reproduzindo a anteriormente prolatada	Convertido na Lei nº 11.277/2006

PLC 4.729/2004	Proposta da OAB sobre inserção de julgamentos em pauta em casos de vista; Proposta da OAB sobre sustentação oral em agravos internos.	Apensado ao PLC 8.046/2010
PLC 7.570/2006	Dispõe sobre as custas judiciais devidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça	Convertido na Lei nº 11.636/2007

### Alterações no Processo Penal

PLC 4.230/2004	Estende o benefício da remição aos condenados que estiverem estudando.	Em tramitação
----------------	--	---------------

### Emenda Constitucional

PEC 358/2005	Inclui a necessidade de permanência de 3 (três) anos no cargo para que o magistrado tenha direito à vitaliciedade na função; proíbe a prática de nepotismo nos Tribunais e Juízos; altera a composição do STM e incluindo competências para o STF e STJ; instituindo a "súmula impeditiva de recursos", a ser editada pelo STJ e TST - Reforma do Judiciário. Altera a Constituição Federal de 1988.	Em tramitação
--------------	--	---------------



## PROPOSIÇÕES ORIUNDAS DO II PACTO REPUBLICANO

## ALTERAÇÕES NO PROCESSO CIVIL

PLC 125/2006	No campo da proteção dos Direitos Humanos e Fundamentais, disciplina do mandado de segurança individual e coletivo, em especial quanto à concessão de medida liminar e aos recursos.	Convertido na Lei nº 12.016/2009
PLC 5.139/2009	Com a aprovação da Nova Lei da Ação Civil Pública pretende-se criar um sistema de ações coletivas de interesse da sociedade que serão ampliadas para áreas não previstas expressamente em leis anteriores, como as relacionadas à saúde, meio ambiente, educação, trabalho, desporto, segurança pública, transportes coletivos e prestação de serviços públicos.	Parecer pela rejeição.

## ALTERAÇÕES NO PROCESSO PENAL

PLC 7.711/2007	Institui programa de proteção às vítimas e testemunhas.	Convertido na Lei nº 12.483/2011
PLC 3.443/2008	Torna mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.	Convertido na Lei nº 12.683/2012
PLC 6.578/2009	Dispõe sobre as organizações criminosas e disciplina do uso de algemas, de forma a atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.	Convertido na Lei nº 12.850/2013
PLC 8.045/2010	Novo CPP	Em tramitação

## PROPOSIÇÕES ORIUNDAS DO III PACTO REPUBLICANO

## ALTERAÇÕES NO PROCESSO CIVIL, PENAL E TRABALHISTA

PEC 15/2011	Altera os arts. 102 e 105 da Constituição, para transformar os recursos extraordinário e especial em ações rescisórias.	Em tramitação
-------------	---	---------------

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. ***Los derechos sociales como derechos exigibles***, 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em <<http://www.oab.br>>.

BENETI, Sidnei Agostinho. **Resolução alternativa de conflitos (ADR) e constitucionalidade**. São Paulo: Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, nº 9, jan. jun. 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. Projeto Pensando o Direito. **Série Pensando o Direito**, nº 15. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números: 2010**. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números: 2011**. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Justiça em números: 2012**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2013: ano-base 2012**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Revista do II Pacto Republicano de Estado**, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **I Pacto pelo Judiciário: pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano**. Disponível em: <  
<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRIE.htm>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo**. Disponível em: <  
<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRIE.htm>>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Relatório de atividades: 2010**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades: 2011**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Políticas públicas: reflexões para um conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva-UniSantos, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALABRESI, Guido e BOBBIT, Philip. Tragic Choices. ***The Conflicts society confronts in the allocation of tragically resources***. W.W. Norton & Company, Inc, 1978.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil: volume 1**. São Paulo: Atlas, 2012.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CAPERUTO, Ada. Entrevista com o ministro do STF, Teori Zavascki. *Justiça & Cidadania*. Fevereiro, 2013.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional**. Campinas/SP, 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas/SP.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: De Palma, 1976.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Algumas Questões sobre as Astreintes (Multa cominatória). **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 15, junho de 2004.

CUNHA, Luciana Gross *et. al.* **Relatório ICJBrasil. 4º Trimestre/2012**. Fundação Getúlio Vargas: 2012. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10438/10754>>.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol. VI. Arts. 92 a 144**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Ativismo judicial ou criação judicial do Direito?** *In: As novas faces do Ativismo Judicial*. FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (Orgs.). São Paulo: Juspodivm, 2011

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In: PANDOLFI, Dulce et al. (orgs.). Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Disponível em: < [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/39.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf)>.

FALCÃO Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro; LEAL, Fernando e HARTMANN, Ivar. **Supremo em números: 2º Relatório. O Supremo e a Federação**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

FLEURY, Sônia. **Direitos Sociais e Restrições Financeiras: Escolhas Trágicas sobre Universalização**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/03.pdf>>.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista de Processo, 2008, nº 164.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o Leviatã: Litigância Intragovernamental e Presidencialismo de Articulação Institucional**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/>

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: uma contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas Públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: < <http://www.epm.tjsp.jus.br/Internas/ArtigosView.aspx?ID=18142>>

HOCHMAN, Gilberto *et al* (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOFFMAN, Paulo. **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta. Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição na Ordem Democrática. Uma abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: UnB, 1980.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Recurso extraordinário e recurso especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELO, Gustavo de Medeiros. O acesso adequado à Justiça na perspectiva do justo processo. In FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa (Coord.). **Processo e Constituição – Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: RT, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Eduardo e BARROSO, Luis Roberto. **O STF entre seus papéis contramajoritário e representativo**. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-entre-seus-papeis-contramajoritario-e-representativo>>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967. Com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo IV (Arts. 118 a 153, § 1º)**. São Paulo: RT, 1970.

MORELLO, Augusto Mario. **Constitución y proceso: La nueva edad de las garantías jurisdiccionales**. La Plata: Platense, 1998.

NUÑO. Ulises Coello. **La Constitución abiera como categoria dogmática**. Barcelona: Bosch, 2005.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais**. Revista de Processo, vol. 113, Jan/2004.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica**. São Paulo: Revista de Processo, 155/11.

OLIVEIRA, Swarai Cervone de. **Poderes do juiz nas ações coletivas**. São Paulo: Atlas, 2009.

PAOLINELLI DE CASTRO, Gustavo Almeida. **Direito à Segurança Pública: Intervenção, Escassez e Escolhas Trágicas**. Disponível em <[www.faminasbh.edu.br/parlatorium/baixar.php?id=334](http://www.faminasbh.edu.br/parlatorium/baixar.php?id=334)>.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira Porto. **Acesso à Justiça: Projeto Florença e Banco Mundial**. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=179413](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=179413)>.

ROCHA, Eliana Pires; GUEDES, Jefferson Carús. **Direitos Fundamentais e Processo Civil no Brasil: algumas técnicas processuais compensatórias de desigualdades sociais e a proteção judicial dos direitos fundamentais**. Brasília: RBDPro, vol. 74.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.



SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil de interesse público: uma perspectiva metodológica, Direito Processual Público: A Fazenda pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2000. Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. **Geografia e Democracia para uma Nova Justiça**. Revista Julgar, 2007.

\_\_\_\_\_. **Proposta de projectos para o Observatório da Justiça Brasileira**. Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2009

SARAVIA, Enrique (Org.) ; FERRAREZI, Elizabete (Org.). **Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2007. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Introdução à teoria da política pública**. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais e processo: o direito à proteção e promoção da saúde entre tutela individual e transindividual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 199, 2011, p. 3.

SARMENTO, Daniel. **Reserva do Possível e Mínimo Existencial, in Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In: Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8*. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal (Org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Do Recurso Extraordinário no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Coords. Daniel Sarmento; Claudio Pereira de Souza Neto.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques. (Org.). Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Instrumentos processuais de controle da omissão do poder público na implementação de direitos fundamentais: ações constitucionais, medidas judiciais e responsabilização do Estado omissor**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF, nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Ribeiro da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

VIANA, Adriana Grandinetti. **A Razoável Duração do Processo como Mecanismo de Desenvolvimento Social. 2007**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em Face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

VIANNA, Luiz Weneck *et. al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil, volume 2: processo de execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e a sociedade moderna, *in* **Participação e processo**. Coord. Ada P. Grinover, Cândido R. Dinamarco e Kazuo Watanabe, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em:<

<http://pt.scribd.com/doc/73420303/Politica-Publica-do-Poder-Judiciario-Nacional-para-tratamento-adequado-dos-conflitos-de-interesses>>.

ZACKSESKI, Cristina Maria. **A inclusão do acesso à Justiça na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio 2009**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4231.pdf>>.

ZANETI JR., Hermes. **A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional**. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr/jun, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

## Sites acessados:

<http://esa.un.org>  
<http://jus.com.br>  
<http://opj.ces.uc.pt>  
<http://portal.mj.gov.br>  
<http://pt.scribd.com>  
<http://pt.wikipedia.org>  
<http://supremecourtofindia.nic.in>  
<http://supremoemdebate.blogspot.com.br>  
<http://www.brasil.diplo.de>  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>  
<http://www.cnj.jus.br>  
<http://www.conjur.com.br>  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr>  
<http://www.constitutionalcourt.org.za>  
<http://www.cortecostituzionale.it>  
<http://www.courts.go.jp>  
<http://www.dominiopublico.gov.br>  
<http://www.faminasbh.edu.br>  
<http://www.gesetze-im-internet.de>  
<http://www.ibge.gov.br>  
<http://www.ksrf.ru/ru/Info/Pages/default.aspx>  
<http://www.migalhas.com.br>  
<http://www.oab.br>  
<http://www.oas.org>  
<http://www.osconstitucionalistas.com.br>  
<http://www.pjn.gov.ar>  
<http://www.poderjudicial.gub.uy>  
<http://www.scielo.br>  
<http://www.scjn.gob.mx>  
<http://www.senado.gov.br>  
<http://www.servat.unibe.ch>  
<http://www.stf.jus.br>

<http://www.stj.jus.br>

<http://www.supremecourt.gov>

<http://www.supremecourt.gov.uk>

<http://www.supremoemnumeros.com.br>

<http://www.tribunalconstitucional.cl>

<http://www.tribunalconstitucional.es>

<http://www.tribunalconstitucional.pt>

<http://www.tsj.gov.ve>